



## Informe legal N° 040-2021/PPGA

### Proyecto de Ley N° 7279/2020-CR que propone la “Ley que dispone la fusión de los ministerios y entidades adscritas y modifica la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo”

#### I. Antecedentes

La Sociedad Peruana de Derecho Ambiental – SPDA presenta este informe legal a fin de analizar el contenido del Proyecto de Ley N° 7279/2020-CR que propone la “Ley que dispone la fusión de los ministerios y entidades adscritas y modifica la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo”, presentado por el Grupo Parlamentario “Descentralización Democrática” a iniciativa del Congresista de la República Betto Barrionuevo Romero, recibido por el área de trámite documentario del Congreso de la República el 05 de marzo de 2021, en adelante el “Proyecto de Ley”.

El Proyecto de Ley, tiene por objetivo disponer la fusión de ministerios y entidades adscritas para evitar la duplicidad de funciones y optimizar los recursos económicos del Estado, garantizando así el máximo valor de los recursos de los contribuyentes. En ese sentido, propone la fusión del Ministerio de Energía y Minas con el Ministerio del Ambiente y dispone la conformación del Ministerio de Energía y Minas y protección del Ambiente.

#### II. Base jurídica revisada

- Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, Ley N° 27658
- Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, Ley N° 28245
- Ley General del Ambiente, Ley N° 28611
- Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N° 29158
- Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, Decreto Supremo N° 002-20017-MINAM

#### III. Conclusiones y recomendaciones

Desde la SPDA presentamos abiertamente nuestra opinión desfavorable frente al Proyecto de Ley bajo análisis y recomendamos sea desaprobado y archivado. Consideramos que es de suma importancia mantener el liderazgo político y técnico del Ministerio del Ambiente - MINAM como autoridad nacional, con carácter transversal, transectorial y descentralizado de funciones y competencias en materia ambiental y de recursos naturales en la medida que fortalece la institucionalidad ambiental país.

En ese sentido, en caso el Proyecto de Ley sea promulgado sería uno de los más graves retrocesos en materia de gobernanza ambiental, lo cual afectaría directamente a la institucionalidad ambiental del país y se debilitarían los estándares ambientales actualmente alcanzados. Los potenciales impactos colaterales de cualquier proceso fusión, absorción o eliminación del MINAM generaría por lo menos lo siguiente:

- Deficiencia del funcionamiento del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.
- Falta de articulación de entidades y organismos que asumen competencias ambientales.
- Debilitamiento del rol de los gobiernos regionales y locales, en función a sus competencias en materia ambiental.
- Deficiente planeamiento estratégico sectorial.
- Retroceso en los esfuerzos sobre la transferencia de funciones al sector ambiente de sus organismos técnicos especializados tales como el OEFA y el SENACE, lo que a su vez ha mejorado los niveles de



transparencia y confianza en herramientas como la fiscalización y la certificación ambiental, respectivamente.

- Ausencia de asistencia técnica que facilite la canalización de ingresos obtenidos en el desarrollo de actividades productivas.
- Debilitamiento del proceso de puesta en valor económico y socioambiental de nuestra capital e infraestructura natural.
- Flexibilización del marco normativo ambiental y de los criterios de protección ambiental para el diseño y ejecución de actividades económicas.
- Retraso en las metas y compromisos internacionales trazados en temas de bosques y cambio climático, diversidad biológica, gobernanza ambiental, minería y energía, agua y residuos sólidos.
- Archivo del proceso de ratificación del acuerdo de Escazú, trascendental a nivel participación pública, transparencia, justicia ambiental y defensa y protección de defensores y defensoras de derechos humanos en asuntos ambientales.
- Paralización del proceso de adhesión del país a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE.

#### **IV. Opinión legal**

Como hemos mencionado, el Proyecto de Ley propone la fusión de ministerios y entidades adscritas, entre ellas la fusión del Ministerio de Energía y Minas con el MINAM y dispone la conformación del Ministerio de Energía y Minas y protección del Ambiente, con la finalidad de evitar la duplicidad de funciones y optimizar los recursos económicos del Estado, obviando que el MINAM aborda una gama de competencias que no solo vinculan al sector minero-energéticos sino a otras actividades productivas, extractivas y de infraestructura que generan altos impactos e incluso daños ambientales. De esta manera es por origen reduccionista pretender asociar al MINAM a un solo sector económico.

Por ello, a continuación, presentamos las razones por las cuales el MINAM debe mantener su autonomía técnica, política, administrativa y presupuestaria, debiendo así el Proyecto de Ley ser desaprobado y archivado. Asimismo, desde la SPDA invocamos al Congreso de la República a evitar desarrollar propuestas legislativas que representen un retroceso en cuanto estándares ambientales adoptados, ya que ello no solo es abiertamente incompatible con los derechos humanos involucrados, los bienes jurídicos protegidos, sino también con las aspiraciones vinculadas a desarrollo económico que viene impulsando el propio país.

##### **4.1. Sobre el proceso construcción de la institucionalidad ambiental en marcha**

Desde hace décadas, el país ha atravesado múltiples cambios intentando construir y fortalecer un marco institucional adecuado para la gestión de los asuntos ambientales. Estos intentos los podemos resumir en los siguientes hitos:

- En abril de 1962, mediante Decreto Supremo N° 12-F se crea la Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales con el fin de centralizar la evaluación de los recursos naturales y establecer una metodología de evaluación e integración que permita determinar valores comparativos a escala nacional.
- En septiembre de 1990, mediante Decreto Legislativo N° 613 se aprueba el Código de Medio Ambiente y los Recursos Naturales como herramienta que establece principios e instrumentos de gestión ambiental y lineamientos de la política ambiental.



- En noviembre de 1991, mediante Decreto Legislativo N° 757, se aprueba la Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada que regula la gestión ambiental sectorial.
- En diciembre de 1994, mediante Ley N° 26410, se crea el Consejo Nacional del Ambiente – CONAM como autoridad nacional ambiental y ente rector de la política ambiental nacional.
- En noviembre de 1997, mediante Decreto de Consejo Directivo N° 001-97-CDCONAM se dispone la creación del Marco Estructural de Gestión Ambiental.
- En abril de 2001, mediante Ley N° 27446, se aprueba la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, que establece lineamientos y el procedimiento para la realización de la evaluación de impacto ambiental.
- En junio de 2004, mediante Ley N° 28245, se aprueba la creación del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, que fortalece la institucionalidad ambiental y los instrumentos de gestión ambiental.
- En octubre de 2005, mediante Ley N° 28611, se aprueba la Ley General del Ambiente, norma marco para la gestión ambiental y la política ambiental del país.

Finalmente, en mayo de 2008, mediante Decreto Legislativo N° 1013 que: i) crea el Ministerio del Ambiente – MINAM que absorbe al CONAM; ii) crea el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA como autoridad competente en fiscalización ambiental que asume competencias progresivamente; iii) dispone que la que la Intendencia de Áreas Naturales Protegidas del Instituto Nacional para los Recursos Naturales – INRENA se convierta en el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas – SERNANP; iv) dispone que las funciones del INRENA en materia de agua pasan a la Autoridad Nacional del Agua - ANA, autoridad adscrita al, ahora, Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego y; v) dispone que las funciones del INRENA en materia forestales las asume el ahora el Servicio Forestal y de Fauna Silvestre, entidad adscrita al Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego.

Luego de los esfuerzos realizados por el gobierno para construir la institucionalidad del país, la creación del MINAM es un hito significativo para el desarrollo institucional ambiental y contribución para la mejora de la gestión ambiental por los siguientes motivos:

- Contribuye a la construcción y fortalecimiento del sistema de gestión ambiental de manera articulada y a distintos niveles.
- Realiza el planeamiento estratégico sectorial pues incorpora la variable ambiental en la planificación del desarrollo del país, sustentada en el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.
- Brinda asistencia técnica que facilita la canalización de ingresos obtenidos en el desarrollo de actividades productivas con la finalidad de garantizar la paz social.
- Lidera la construcción y el fortalecimiento del marco normativo ambiental no solo desde el enfoque del desarrollo sostenible sino también involucrando a la ciudadanía como un aliado estratégico.
- Fortalece el rol de los gobiernos regionales y locales, en función a sus competencias en materia ambiental, a través de la implementación de mecanismos que facilitan la participación de la ciudadanía en el marco del proceso de toma de decisiones.

Es así que se debe reconocer que la creación del MINAM no solo representa un hito clave para el fortalecimiento de la gestión ambiental del país sino también era un paso necesario para incorporar el tema ambiental en la agenda pública y su debate en el más alto nivel de decisión.

Efectivamente, desde su creación, el MINAM ha dado pasos decisivos para fortalecer la institucionalidad ambiental a través de la consolidación del Sistema Nacional de Gestión Ambiental - SNGA, sistema que

SOCIEDAD PERUANA DE  
DERECHO AMBIENTAL

[www.spda.org.pe](http://www.spda.org.pe)

(511) 6124 700

[info@spda.org.pe](mailto:info@spda.org.pe)

Prolongación Arenales 437,  
San Isidro, Lima - Perú



organiza la gestión funcional y territorial en materia ambiental y de recursos naturales del país con el trabajo articulado entre instituciones, órganos, organismos e instituciones, a nivel nacional, regional y local, con la finalidad de promover y optimizar la implementación de mecanismos e instrumentos de gestión ambiental que permiten orientar el desempeño ambiental de las actividades humanas y productivas.

Así también, el SNGA es el conjunto de políticas, principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante el cual se organizan las funciones y competencias ambientales de las entidades públicas para permitir la implementación de la Política Nacional del Ambiente y, el MINAM es la autoridad nacional ambiental y el órgano rector del Sector Ambiente y del SNGA, que a su vez se encuentra formado por cinco sistemas funcionales:

- Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental - SEIA
- Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado - SINANPE
- Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental - SINEFA
- Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hídricos - SNGRH
- Sistema Nacional de Información Ambiental - SINIA

Adicionalmente a ello, es preciso indicar que dentro del funcionamiento del SNGA se considera las siguientes dimensiones de integración:

- a. Dimensión sectorial, responde a reconocer que, dentro de la transversalidad de la gestión ambiental, se requiere la integración entre los sectores con competencia ambiental del nivel nacional, con el fin de que se proyecte en los niveles regional y local, y se garantice una integración multisectorial en la implementación de la Política Nacional del Ambiente.

En esta dimensión se considera a los siguientes sectores: agricultura; vivienda, urbanismo, construcción y Saneamiento; energía y minas; industria; pesquería, transportes; turismo; salud, defensa.

- b. Dimensión territorial, se sustenta en la interdependencia que se genera en el funcionamiento del SNGA en los distintos niveles de gobierno, para lograr una gestión ambiental descentralizada, a través de la proyección del SNGA en los ámbitos territoriales: el Sistemas Regionales de Gestión Ambiental - SRGA, que son de responsabilidad de los gobiernos regionales y el Sistemas Locales de Gestión Ambiental - SLGA, que son de responsabilidad de los gobiernos locales.

Entonces, queda claro que el MINAM ejerce un liderazgo a nivel nacional, con carácter transversal, transectorial y descentralizado de las funciones y competencias en materia ambiental y de recursos naturales y, además para contribuir a la institucionalidad ambiental, cuenta con organismos adscritos especializados que como:

- Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, encargado de la fiscalización ambiental y de asegurar el adecuado equilibrio entre la inversión privada en actividades económicas y la protección ambiental. Además, es el ente rector del SINEFA.
- Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles - SENACE, encargado de revisar y aprobar los Estudios de Impacto Ambiental Detallados de los proyectos de inversión de los sectores transferidos.



- Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado - SERNANP, dirige y establece criterios técnicos y administrativos para la conservación de las Áreas Naturales Protegidas. Además, es el ente rector del SINANPE.
- Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú - SENAMHI, encargado de brindar información sobre el pronóstico del tiempo, así como de la asesoría y estudios científicos en las áreas de hidrología, meteorología, agrometeorología y asuntos ambientales.
- Instituto Geofísico del Perú - IGP, estudia todos los fenómenos relacionados con la estructura, condiciones físicas e historia evolutiva de la Tierra.
- Instituto Nacional de Investigación en Glaciares y Ecosistemas de Montaña - INAIGEM, encargado de fomentar y expandir la investigación científica y tecnológica en el ámbito de los glaciares y los ecosistemas de montaña, promoviendo su gestión sostenible.
- Instituto de Investigación de la Amazonía Peruana – IIAP, concebida para lograr el desarrollo sostenible de la población amazónica, con énfasis en lo rural, especializada en la conservación y uso correcto de los recursos naturales en la región amazónica.

Finalmente, el MINAM ha fortalecido la gestión ambiental desde otros frentes como:

- Avances en la calidad ambiental del aire y suelos.
- Brindando un adecuado cuidado y gestión de los recursos naturales.
- Gestión integral de residuos sólidos y tratamiento de aguas residuales.
- Gestión de Áreas Naturales Protegidas, de la biodiversidad y la valoración de los servicios ecosistémicos
- Impulso a la conciencia ambiental.
- Prevención y adaptación frente a eventos climáticos
- Desarrollo sostenible y descentralizado.

Bajo ese escenario es indubitable que necesitamos un ministerio con la autonomía suficiente para decidir y liderar los asuntos antes mencionados no justificándose su adhesión a ningún sector extractivo ya que la relación de dependencia justamente una característica que en los últimos años se ha querido superar con el propio de transferencia de funciones de los sectores hacia algunos de los organismos técnicos especializados adscritos al sector ambiente, como lo son el OEFA y el SENACE.

Un ministerio como aquel que debe velar por los recursos naturales, la biodiversidad y la defensa de los derechos ambiental no puede bajo ningún motivo estar sometido al cumplimiento de los objetivos de política de un sector económico. La autonomía de MINAM justamente tiene su razón de ser en la trascendencia de los bienes jurídicos protegidos por esta entidad, los cuales son no disponibles, transables ni negociables. La figura de juez parte de un ministerio de esta naturaleza no encuentra razón alguna, más aún cuando en los últimos años las distintas gestiones de gobierno han trabajado en consolidar su autonomía.

#### **4.2. Sobre los retos de la institucionalidad ambiental**

Adicionalmente a lo señalado, el MINAM, debe continuar siendo un organismo autónomo, porque es el ente que se encarga de promover la incorporación de la variable ambiental en las políticas y programas sectoriales y en los diferentes niveles de gobierno. Así, lo ambiental se incorpora como un elemento trascendental de la decisión pública, más no residual o marginal.



Asimismo, dentro de sus objetivos promueve la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales, la puesta en valor de la diversidad biológica y la calidad ambiental en beneficio de las personas y el entorno, de manera descentralizada y articulada con las organizaciones públicas, privadas y la sociedad civil, en el marco del crecimiento verde y la gobernanza ambiental.

Por ello, considerando que la dimensión ambiental es un factor clave para el desarrollo social y económico, el MINAM<sup>1</sup> aún tiene retos por cumplir tal como:

- **Ratificación del acuerdo de Escazú**, aún es un reto que viene liderando el MINAM para lograr que se impulse la ratificación del acuerdo por el futuro Congreso de la República, con el fin de fortalecer el ejercicio de los derechos de acceso a la participación, información y justicia ambiental, así como la protección de los defensores ambientales.
- **Adhesión a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico - OCDE**, el MINAM viene realizando esfuerzos para lograr la adhesión del país a la OCDE a través de la adecuación progresiva de nuestro marco normativo con los estándares establecidos por el foro.
- **Retos en la gestión ambiental**
  - **Bosques y cambio climático:** Reducción a cero de la tasa de deforestación en 54 millones de hectáreas de bosques primarios bajo diversas categorías de ordenamiento territorial contribuyendo, conjuntamente con otras iniciativas, a reducir el 47.5% de emisiones de gases de efecto invernadero en el país, generado por el cambio de uso de la tierra; así como a disminuir la vulnerabilidad frente al cambio climático .
  - **Diversidad biológica:** Conservación y aprovechamiento sostenible de la diversidad de ecosistemas, especies y recursos genéticos del país; incrementando en 80% la superficie de producción orgánica, en 70 % el valor de las exportaciones de productos del biocomercio, en 50% las inversiones en econegocios y en 100% el valor de los bienes y/o servicios de Áreas Naturales Protegidas.
  - **Gobernanza ambiental:** lograr que el 100% de entidades del Sistema Nacional de Gestión Ambiental implementen la Política Nacional del Ambiente y sus instrumentos de gestión ambiental.
  - **Minería y energía:** lograr que el 100% de la pequeña minería artesanal aplique instrumentos de gestión ambiental; y 100% de las grandes y medianas empresas mineras y energéticas mejoran su desempeño ambiental.
  - **Agua:** lograr que el 100 % de agua residuales urbanas son tratadas y el 50 % de estas son reusadas
  - **Residuos sólidos:** lograr que el 100% de residuos sólidos del ámbito municipal sean dispuestos adecuadamente.

Cabe precisar que todos estos retos, son transversales a los distintos sectores, lo cual es un motivo adicional para no plantear una fusión de ministerios que lo único que causaría es retraso y limitaciones en el tema ambiental.

---

<sup>1</sup> Guía del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, Ministerio del Ambiente. Pág. 30.



#### 4.3. Sobre la gestión ambiental en cifras

Como se detalló anteriormente, el fortalecimiento de la gestión ambiental en el Perú ha tomado esfuerzos que han traído resultados<sup>2</sup> que ratifican la necesidad de seguir trabajando por un desarrollo sostenible donde es necesario el fortalecimiento de la institucionalidad ambiental a fin de continuar con resultados como:

- **Residuos sólidos:**
  - Respecto a la gestión y manejo de los residuos sólidos señaló que, a la fecha, se han culminado 4 rellenos sanitarios.
  - Se han construido cinco plantas de reaprovechamiento de residuos sólidos en: Andahuaylas, Bagua, Huamanga, Oxapampa y Yauyos.
  - Se han elaborado seis expedientes técnicos para los rellenos sanitarios y plantas piloto de reaprovechamiento en Tarma, Santiago-Ica, Chincha, Huacho, Huánuco, Moyobamba.
  - Existen 1,459 botaderos a nivel nacional que originan problemas de calidad ambiental y salubridad.
  
- **Ley de reducción de plástico:**
  - En el 2016, sólo en el Perú, se generaron 708 mil toneladas de residuos de plástico. A esto hay que sumar que solo el 0,3% del plástico se recicla y que el 43.7% no se dispone adecuadamente.
  
- **Cambio climático**
  - En cuanto a las acciones del país frente al cambio climático refirió que hay un grupo de trabajo multisectorial encargado de generar información técnica para orientar la implementación de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas presentadas a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Está conformado por 13 Ministerios y el CEPLAN, en un esfuerzo histórico del país por articular a la mayor cantidad de sectores con miras a una acción climática coordinada por un desarrollo social y económico sostenible, resiliente y bajo en carbono.

Por lo expuesto, concluimos afirmando que el Minam tiene un gran reto en posicionarse fuertemente y hacer que el Perú sea un país climáticamente responsable y líder en temas ambientales en la región. Tiene que lograr incorporar la política ambiental nacional y la política climática en los procesos de planificación del desarrollo y en las políticas económicas, porque el tema ambiental es transversal y el tema climático es un tema de economía y de vulnerabilidad con incidencia en el ámbito social y el económico.

#### Sociedad Peruana de Derecho Ambiental - SPDA

---

<sup>2</sup> Nota de prensa: [Ministerio del Ambiente presenta resultados y avances](#)