



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 788/2021-PE que propone
modificar el Decreto Legislativo 1013, Ley de Creación,
Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente.

**COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS
LOCALES, Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO**

PERIODO DE SESIONES 2021 – 2022

Señora Presidenta:

Han ingresado para estudio y dictamen de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, la siguiente iniciativa legislativa:

- **Proyecto de Ley 788/2021-PE**, presentado por el Poder Ejecutivo que propone que propone modificar el Decreto Legislativo 1013, Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente.

La Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, en la Cuarta Sesión Extraordinaria celebrada el martes 11 de enero de 2022, del periodo anual de sesiones 2021-2022, realizada por medios virtuales mediante la Plataforma Microsoft Teams, acordó por **UNANIMIDAD** de los presentes **APROBAR** el dictamen recaído en el **Proyecto de Ley 788/2021-PE**, habiendo registrado el **voto favorable** de los congresistas Alfredo Pariona Sinche, Lucinda Vásquez Vela, Oscar Zea Choquechambi, Jorge Alfonso Marticorena Mendoza, Auristela Ana Obando Morgan, Martha Lupe Moyano Delgado, Nilza Merly Chacón Trujillo, Raúl Felipe Doroteo Carbajo, Jorge Luis Flores Ancachi, Karol Ivette Paredes Fonseca, Rosío Torres Salinas, María Jéssica Córdova Lobatón, Wilmar Alberto Elera García, Esdras Ricardo Medina Minaya y Norma Martina Yarrow Lumbreras.

La Comisión en su cuarta sesión extraordinaria efectuada el martes 11 de enero de 2022, aprobó por unanimidad autorizar la ejecución de los acuerdos sin esperar la aprobación del acta.

I. SITUACIÓN PROCESAL

Conforme a la información disponible:

- a) **El Proyecto de Ley 788/2021-PE**, ingresó al Área de Trámite Documentario el 18 de noviembre de 2021, siendo decretado para estudio y dictamen a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, como única comisión dictaminadora.

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

La iniciativa legislativa 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 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, otorgando al Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP) la facultad para ejercer la potestad de ejecución coactiva, en los casos que corresponda, facultad de la que actualmente carece.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 788/2021-PE que propone
modificar el Decreto Legislativo 1013, Ley de Creación,
Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente.

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- Ley 17658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Decreto Legislativo 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de creación, organización y funciones del Ministerio del Ambiente.
- Ley 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva.

IV. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

6.1 La naturaleza de problema

Conforme lo señala el proyecto de ley alcanzado por el Poder Ejecutivo, 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 Áreas Naturales Protegidas (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 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva.

En ese sentido, la iniciativa que tiene como objetivo dotar al SERNANP de facultad coactiva, es concordante con los cuerpos normativos vigentes y no contraviene los derechos fundamentales reconocidos en nuestra Constitución Política, al contrario, coadyuva al SERNANP a cumplir el mandato 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 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, por lo tanto, no constituye un proceso complejo.

La propuesta legislativa se encuentra alineada a los siguientes compromisos y recomendaciones internacionales:

- El Convenio de Diversidad Biológica (CDB). -en el cual el Perú adquiere, entre otros, el compromiso vinculante 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, una de las recomendaciones de la Evaluación de Desempeño Ambiental en el Perú (2016) señala respecto de Áreas Naturales Protegidas, la necesidad de reforzar capacidades técnicas y financieras del SINANPE. Otorgar la potestad de ejecución coactiva genera incrementos de la partida RDR por concepto de pago de multas, y fortalece la capacidad financiera del SINANPE.

**Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 788/2021-PE que propone
modificar el Decreto Legislativo 1013, Ley de Creación,
Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente.**

6.2 El arreglo de competencias en la materia

La Constitución Política del Perú establece que es atribución del Presidente de la República “dirigir la política general del gobierno” (artículo 118.3) y “ejercer las demás funciones de gobierno y administración que la Constitución y las leyes le encomiendan” (artículo 118.24)

Adicionalmente señala que “la dirección y gestión de los servicios públicos están confiadas al Consejo de Ministros; y a cada ministro en los asuntos que competen a la cartera a su cargo” (Constitución artículo 119).

En esa dirección la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, regula la estructura y funcionamiento del Poder Ejecutivo (cfr. Constitución 106) y establece entre otras disposiciones los principios y las normas básicas de organización, competencias y funciones del Poder Ejecutivo. (cfr. LOPE artículo 1). En tal sentido vale la pena señalar en torno a la organización de los ministerios:

- Los ministerios son creados, fusionados o disueltos mediante Ley a propuesta del Poder Ejecutivo. El redimensionamiento y reorganización de los ministerios se podrá hacer mediante decreto supremo, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros. (LOPE 22.5)
- El ámbito de competencia y estructura básica de cada uno de los ministerios se establece en su Ley de Organización y Funciones ((LOPE 22.4), que establece su estructura básica y sus funciones (LOPE 24 párr. 3ro).

Igualmente, en materia de organismos públicos del Poder Ejecutivo, se establece:

- Conforme al artículo 28 de la LOPE, los Organismos Públicos son entidades desconcentradas del Poder Ejecutivo, con personería jurídica de Derecho Público. Tienen competencias de alcance nacional. Están adscritos a un Ministerio.

Organismos Públicos Especializados , cuya creación y disolución se realiza por Ley a iniciativa del Poder Ejecutivo ... su reorganización, fusión, cambio de dependencia o adscripción se acuerdan por decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros. Los Reglamentos de Organización y Funciones respectivos se aprueban por decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

- Conforme al artículo 33 de la LOPE, los Organismos Técnicos Especializados se crean, por excepción, cuando existe la necesidad de: 1. Planificar y supervisar, o ejecutar y controlar políticas de Estado de largo plazo, de carácter multisectorial o intergubernamental que requieren un alto grado de independencia funcional. 2. Establecer instancias funcionalmente independientes que otorgan o reconocen derechos de los particulares, para el ingreso a mercados o el desarrollo de actividades económicas; que resulten oponibles a otros sujetos de los sectores Público o Privado.

Los Organismos Técnicos Especializados: 1. Están dirigidos por un Consejo Directivo, 2. Se sujetan a los lineamientos técnicos del Sector correspondiente con quien coordinan sus objetivos y estrategias. 3. Su política de gasto es aprobada por el Sector al que están adscritos, en el marco de la política general de Gobierno.

Finalmente, la Ley 27658, Ley Marco de Modernización del Estado, señala:

**Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 788/2021-PE que propone
modificar el Decreto Legislativo 1013, Ley de Creación,
Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente.**

- La Presidencia del Consejo de Ministros a través de la Secretaría de Gestión Pública, ejerce la rectoría del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública.” (cfr. artículo 5-A). Sus competencias y atribuciones como sistema y ente rector están reguladas por el Título V de la LOPE. En ese sentido se dispone del DS del DS 054-2018-PCM, Decreto Supremo que aprueba los Lineamientos de Organización del Estado.

Por todo lo cual, sobre la materia del proyecto, le corresponde al Poder Ejecutivo ejercer la competencia exclusiva de iniciativa, y corresponde emitir norma con rango de ley pues se trata de una asignación de competencia a un organismo público técnico especializado.

6.3 Análisis del contenido de la propuesta legislativa

Conforme lo cita el proyecto 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 represor”.

Como lo señala el dispositivo de creación el SERNANP tiene por función establecer los mecanismos de fiscalización y control y las infracciones y sanciones administrativas correspondientes; y ejercer la potestad sancionadora; cuyo ejercicio le permite intervenir en resguardo de los recursos naturales y de la biodiversidad existente en la Áreas Naturales Protegidas, facultad que conforme al marco normativo existente le ha sido asignada por ley.

En tal sentido SENANP puede disponer ante infracciones: amonestación, multa, comiso, clausura temporal o definitiva, suspensión del permiso, licencia, concesión o cualquier otra autorización otorgada.

- a. Una revisión de la normativa existente acerca de las disposiciones que garantizan la conservación y restauración de los ecosistemas, sus especies, los servicios ecosistémicos y la propia funcionabilidad; utilizando información de los procedimientos administrativos sancionadores realizados (diciembre de 2010 a febrero de 2020), encontró lo siguiente:
 - Que la multa y la amonestación eran los procedimientos más utilizados
 - Que las infracciones que se cometen con más frecuencia son: el ingreso a un ANP (1- 04), destrucción o alteración de los ecosistemas (1-24), extracción y tráfico de flora y fauna silvestre sin autorización (1-1 1); realizar actividades orientadas a la habilitación de infraestructura sin contar con la opinión técnica previa vinculante (1-26) y el uso del suelo sin autorización correspondiente (1-16).
 - Que el 74 % incumple con pagar las multas impuestas
 - 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.
 - Que 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

**Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 788/2021-PE que propone
modificar el Decreto Legislativo 1013, Ley de Creación,
Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente.**

un nivel de protección mayor que un Coto de Caza, por la relevancia de los ecosistemas que albergan.

- Que la fauna y flora silvestre fueron los más afectados con las infracciones cometidas hasta febrero de 2020.

En consecuencia, el fortalecimiento de la capacidad sancionadora de SERNANP mediante el otorgamiento de la facultad de ejecución coactiva, permitirá acrecentar el efecto disuasivo de las sanciones impuestas, para preservar el capital natural de la República, preservando ecosistemas y los servicios ecosistémicos.

- b. Pero también es necesario considerar que ante la realidad existente SERNANP se encuentra sin posibilidad de lograr el cumplimiento de las sanciones impuestas, pues como anota la propuesta “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”.

En ese sentido las iniciativas de la Procuraduría del Ministerio del Ambiente para hacer efectivas las sanciones pecuniarias no han podido tener:

- Juzgados de primera y segunda instancia han rechazado las demandas indicado que estos actos administrativos no constituyen título ejecutivo de acuerdo con 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 26979.
- La conciliación extrajudicial requiere del acuerdo de parte y obviamente voluntad de pago.

Por todo lo dicho y considerando que en los escenarios previstos en el proyecto de ley se muestra un impacto beneficio/costo positivo, la Comisión considera la necesidad de que legalmente se otorgue 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; que esta medida no contraviene el ordenamiento vigente y contribuye a fortalecer los mecanismos para conservar la biodiversidad y el medio ambiente.

V. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, de conformidad con el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACIÓN** del **Proyecto de Ley 788/2021-PE** con el siguiente texto sustitutorio:

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 788/2021-PE que propone
modificar el Decreto Legislativo 1013, Ley de Creación,
Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente.

**LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1013, DECRETO LEGISLATIVO QUE
APRUEBA LA LEY DE CREACIÓN, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL MINISTERIO
DEL AMBIENTE RESPECTO DE LAS FUNCIONES BÁSICAS DE SERNANP**

Artículo Único. Modificación en las funciones básicas de SERNANP

Se modifica el literal d) del numeral 2 de la segunda disposición complementaria final del Decreto Legislativo 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de creación, organización y funciones del Ministerio del Ambiente, referido a las funciones básicas del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP), de la siguiente manera:

**"SEGUNDA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL.- CREACIÓN DE ORGANISMOS
PÚBLICOS ADSCRITOS AL MINISTERIO DEL AMBIENTE**

[]

2. Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado

Créase el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado, como organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, constituyéndose en pliego presupuestal adscrito al Ministerio del Ambiente. Es el ente rector del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE) y se constituye en su autoridad técnico-normativa.

Sus funciones básicas son las siguientes:

[]

- 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.**

[]"

Dese cuenta
Sala de Comisión
Lima, 11 de enero de 2022



Firmado digitalmente por:
FLORES ANCACHI Jorge Luis
FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/01/2022 13:14:06-0500



Firmado digitalmente por:
CHACON TRUJILLO Nilza
Merly FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/01/2022 10:02:06-0500



Firmado digitalmente por:
TORRES SALINAS Rosio FAU
20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/01/2022 17:59:23-0500



Firmado digitalmente por:
YARROW LUMBRERAS Norma
Martina FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/01/2022 12:04:40-0500



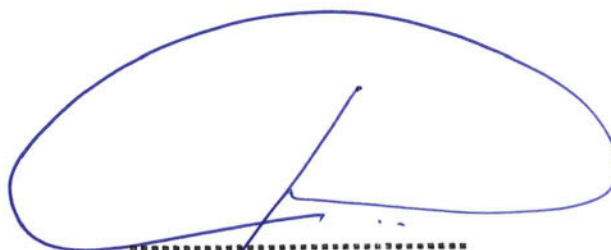
Firmado digitalmente por:
MOYANO DELGADO Martha
Lupe FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/01/2022 18:11:59-0500

En debate
18/5/2023
F: 100
C: 0
A: 0
Aprob
que
votaron
Exonerar
2da
Votación
F: 101
C: 0
A: 0
Aprob

**CONSEJO DIRECTIVO DEL
CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Lima, 9 de marzo de 2022

Al orden del día



JAVIER ANGELES ILLMANN
Director General Parlamentario
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 788/2021-PE que propone
modificar el Decreto Legislativo 1013, Ley de Creación,
Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente.



Firmado digitalmente por:
PAREDES FONSECA Afonso
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 19/01/2022 08:58:0500



Firmado digitalmente por:
CORDOVA LOBATON Maria
Jessica FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 13/01/2022 13:43:28-0500



Firmado digitalmente por:
ELERA GARCIA Wilmar
Alberto FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 13/01/2022 17:19:55-0500



Firmado digitalmente por:
ZEA CHOQUECHAMBI Oscar
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/01/2022 16:58:59-0500



Firmado digitalmente por:
TORRES SALINAS Rosio FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/01/2022 13:32:17-0500



Firmado digitalmente por:
TORRES SALINAS Rosio FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/01/2022 13:32:57-0500



Firmado digitalmente por:
MARTICORENA MENDOZA JORGE
ALFONSO FIR 21456255 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 14/01/2022 09:24:44-0500



Firmado digitalmente por:
OBANDO MORGAN Aristela
Ana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 14/01/2022 11:48:48-0500



Firmado digitalmente por:
MEDINA MINAYA ESDRAS
RICARDO FIR 29423212 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 14/01/2022 18:48:05-0500



Firmado digitalmente por:
PARIONA SINCHE Alfredo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 19/01/2022 09:42:50-0500



Firmado digitalmente por:
DOROTEO CARBAJO Raul
Felipe FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 17/01/2022 10:43:44-0500



Firmado digitalmente por:
VASQUEZ VELA Lucinda FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/01/2022 12:59:16-0500