

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 022-2020,  
DECRETO DE URGENCIA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA  
IDENTIFICACIÓN Y GESTIÓN DE PASIVOS AMBIENTALES.**

**SUBCOMISIÓN DE CONTROL POLÍTICO  
PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2023-2024**

**Señora presidenta:**

Ha ingresado para informe de la Subcomisión de Control Político el Decreto de Urgencia 022-2020, Decreto de Urgencia para el fortalecimiento de la identificación y gestión de pasivos ambientales.

El presente informe fue aprobado por unanimidad de los congresistas asistentes, en la Novena Sesión Extraordinaria de la Subcomisión de Control Político, celebrada el 30 de abril de 2024, con los votos favorables de los señores Congresistas: Juárez Gallegos, Gonzales Delgado<sup>1</sup>, Aguinaga Recuenco<sup>2</sup>, Aragón Carreño, Echaiz de Núñez Ízaga, Marticorena Mendoza, Tacuri Valdivia y Valer Pinto.

**I. SITUACIÓN PROCESAL**

El Decreto de Urgencia 022-2020, Decreto de Urgencia para el fortalecimiento de la identificación y gestión de pasivos ambientales, fue publicado en el Diario Oficial El Peruano el día 24 de enero de 2020.

El Presidente de la República, mediante Oficio 022-2020-PR, dio cuenta a la Comisión Permanente sobre la promulgación del Decreto de Urgencia 022-2020; este documento fue tramitado por el Área de Trámite Documentario el 27 de enero de 2020 y derivado a la Comisión Permanente el 29 de enero del mismo año, al amparo del artículo 135 de la Constitución Política del Perú.

La Comisión Permanente, con fecha 29 de enero de 2020, acordó designar al entonces congresista Marco Arana Zegarra como coordinador del Grupo de Trabajo para la elaboración del Informe del Decreto de Urgencia 022-2020.

El Grupo de Trabajo, en su tercera sesión, realizada el 21 de febrero de 2020, aprobó por unanimidad el Informe recaído en el Decreto de Urgencia 022-2020, cuyas conclusiones son las siguientes:

- El Poder Ejecutivo mediante decreto de urgencia ha remitido la tipificación de infracciones y sanciones al reglamento de éste, sin precisar las obligaciones concretas ni establecer estándares mínimos que permitan

<sup>1</sup> Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

<sup>2</sup> Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 022-2020,  
DECRETO DE URGENCIA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA  
IDENTIFICACIÓN Y GESTIÓN DE PASIVOS AMBIENTALES.**

cumplir dichas obligaciones. Ello implica una autoremisión (aprobación del decreto de urgencia y de su reglamento por el Poder Ejecutivo) que afecta el principio de legalidad y el subprincipio de taxatividad (reserva de ley), consagrados en el literal d. numeral 24, artículo 2 de la Constitución Política del Perú.

- El decreto de urgencia no satisface el principio de urgencia que sostiene la excepcionalidad para legislar durante el lapso que medie entre la disolución e instalación del nuevo Congreso de la República, debido a que, si bien es cierto, se necesita mejorar la legislación y fortalecer la institucionalidad sobre el tratamiento de los pasivos ambientales, el citado decreto de urgencia no los relaciona con la urgencia que revisten los problemas de salud ambiental y de tratamiento de las personas afectadas, al no disponer de medidas adecuadas para atenderlos. Asimismo, se ha desconocido que sobre la materia existían en sede parlamentaria varios proyectos de ley sometidos a estudio (Proyecto de Ley 2932/2017, Proyecto de Ley 3629/2018, entre otros). Por ende, no puede justificarse el carácter de urgente del decreto materia del informe. La regulación por el Poder Ejecutivo sobre materias sometidas a estudio en sede parlamentaria sin que medie urgencia inminente y razonable afecta los principios de separación de poderes y pro democracia. La facultad legislativa extraordinaria del Poder Ejecutivo no debe entenderse como ilimitada.
- La materia legible que abarca el decreto de urgencia no cumple con el requisito de completitud. Se trata de una regulación incompleta y deficiente que afecta la necesidad de contar con regulación apropiada para evitar que los pasivos ambientales distintos a los que generan la actividad minera o de hidrocarburos afectan el derecho de gozar de un ambiente sano y equilibrado; y no garantiza la salud de las personas que están siendo afectadas por estos pasivos.
- La quinta disposición complementaria final del DU 022-2020 al excluir de su aplicación a los proyectos de inversión público-privado que tengan contrato suscrito o que se encuentren en proceso de promoción sobre gestión de pasivos ambientales, solo estaría favoreciendo a los inversionistas privados que recurran a las modalidades de Obras por Impuestos (Oxi), Asociación Público-Privadas (APP), entre otras; y los estaría sustrayendo de su obligación, si es que ya suscribieron los contratos con el Estado, de adecuarse a las normas de tratamiento y remediación de pasivos ambientales; y, si es que están en la fase de promoción de contratos, de cumplir las disposiciones de DU 022-2020 al ser excluidas de sus disposiciones, lo que evidenciaría una contradicción con los objetivos mismos de dicho de decreto de urgencia.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 022-2020,  
DECRETO DE URGENCIA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA  
IDENTIFICACIÓN Y GESTIÓN DE PASIVOS AMBIENTALES.**

Durante la sesión de la Comisión Permanente de fecha 26 de febrero de 2020 se sometió a debate y votación el Informe recaído en el Decreto de Urgencia 022-2020; el resultado de la votación fue 09 votos a favor, 3 en contra y 5 abstenciones.

Superado el periodo del interregno parlamentario y durante el Periodo Legislativo 2020-2021 del Congreso Extraordinario, mediante Oficio 001-2020-2021-ADP-CD/CR, del 15 de junio de 2020, el Oficial Mayor puso en conocimiento a la Comisión de Constitución y Reglamento que el Consejo Directivo acordó derivar, entre otros, el Decreto de Urgencia 022-2020 para ser dictaminado como segunda comisión. En ese mismo sentido, mediante Oficio 020-2020-2021-ADP-CD/CR, del 14 de julio de 2020, dicho decreto de urgencia fue derivado a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología como primera comisión. Además, se hizo la precisión<sup>3</sup> de que las Comisiones Ordinarias son competentes para dictaminar los decretos de urgencia presentados a la Comisión Permanente durante el interregno parlamentario, en virtud del artículo 135 de la Constitución Política del Perú. Estas comisiones no aprobaron dictamen alguno relacionado al Decreto de Urgencia 022-2020.

En el periodo congresal 2021-2026, se constató la existencia de un número importante de decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados internacionales ejecutivos informados por el Poder Ejecutivo al Congreso durante el periodo congresal 2016-2021, los que están pendientes de ser dictaminados por las comisiones ordinarias competentes y de ser tratados por el Pleno del Congreso; por lo que, con fecha 13 de septiembre de 2021, mediante Acuerdo 054-2021-2021/CONSEJO-CR, se dispuso continuar en el presente periodo congresal con el trámite procesal parlamentario de control sobre los decretos de urgencia emitidos en el interregno parlamentario, conforme al artículo 135 de la Constitución Política del Perú, sea expresando su conformidad o recomendando su derogación o modificación; además, se precisa que los dictámenes emitidos durante el periodo congresal 2016-2021, siempre que no hayan sido sometidos a debate por el Pleno del Congreso, retornan a las respectivas comisiones ordinarias para su pronunciamiento.

Finalmente, mediante Oficio 867-2022-2023/CCR-CR, del 24 de octubre de 2022, y Oficio 1679-2022-2023-CCR/CR, de fecha 17 de enero de 2023, la Comisión de Constitución y Reglamento hizo de conocimiento de la Subcomisión de Control Político la relación de normas sujetas a control constitucional, pendientes de elaborar el informe correspondiente, dentro de las cuales se encuentra el Decreto de Urgencia 022-2020.

<sup>3</sup> Oficio Circular 014-2020-2021-ADP-OM/CR.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 022-2020,  
DECRETO DE URGENCIA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA  
IDENTIFICACIÓN Y GESTIÓN DE PASIVOS AMBIENTALES.**

## **II. CONTENIDO Y SUSTENTO DEL DECRETO DE URGENCIA**

### **2.1. Contenido del Decreto de Urgencia**

El Decreto de Urgencia 022-2020 tiene por objeto fortalecer la atención de los pasivos ambientales ubicados en el ámbito continental y el zócalo marino del territorio nacional, generados por actividades productivas, extractivas o de servicios, excluyendo a las actividades de los subsectores de minería e hidrocarburos, con la finalidad de prevenir y/o mitigar la afectación de los ecosistemas, así como proteger la salud de las personas y el ambiente.

En ese sentido, se define al pasivo ambiental como aquellas instalaciones, efluentes, emisiones, sitios contaminados y restos o depósitos de residuos, ubicados en el territorio nacional, incluyendo al zócalo marino, producidos por el desarrollo de actividades productivas, extractivas o de servicios, abandonadas; que afectan de manera real, potencial o permanente la salud de las personas, la calidad ambiental y/o la funcionalidad del ecosistema. La atención de estos pasivos ambientales comprende dos fases: (i) identificación de los pasivos ambientales y de sus responsables; y, (ii) gestión de los pasivos ambientales.

Además, se establece que la entidad de fiscalización competente fiscaliza el cumplimiento de las obligaciones ambientales asumidas por los responsables de los pasivos ambientales y sanciona su incumplimiento. En esa misma línea, se precisa que la tipificación de infracciones y la escala de multas y sanciones se establece en el reglamento del decreto de urgencia.

Finalmente, se precisa que la norma está refrendada por el Presidente del Consejo de Ministros, la Ministra del Ambiente, la Ministra de Economía y Finanzas, el Ministro de Transportes y Comunicaciones, el Ministro de Agricultura y Riego, la Ministra de la Producción, el Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento, el Ministro de Defensa y el Ministro de Comercio Exterior y Turismo.

### **2.2. Exposición de motivos del Decreto de Urgencia**

La Exposición de Motivos señala que el Perú cuenta con una vasta diversidad biológica, encontrándose entre los diecisiete países llamados megadiversos del planeta, por poseer más del 70 % de la biodiversidad. Asimismo, más de la mitad del territorio nacional está cubierto por bosques, siendo el noveno país en el mundo y el segundo en Sudamérica con mayor cantidad de ellos.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 022-2020,  
DECRETO DE URGENCIA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA  
IDENTIFICACIÓN Y GESTIÓN DE PASIVOS AMBIENTALES.**

El desarrollo de la regulación ambiental para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales es reciente; por lo que, para el desarrollo de las actividades extractivas, productivas y de servicios, no era exigible contar con instrumentos de gestión ambiental que eviten, prevengan, minimicen o mitiguen los impactos ambientales negativos que se pudieran generar. En ese sentido, se tienen instalaciones, efluentes, emisiones, sitios contaminados y restos o depósitos de residuos, ubicados en el territorio nacional, actualmente abandonadas, que afectan la salud de las personas, la calidad ambiental y/o la funcionalidad de los ecosistemas, que podrían constituir pasivos ambientales.

Es así que, en atención a lo expuesto, se desarrolló el marco normativo para regular de manera específica las acciones que debe adoptar el Estado frente a los pasivos ambientales generados como consecuencia de la actividad minera y de hidrocarburos. En el 2004, se aprobó la Ley 28271, Ley que regula los pasivos ambientales de la actividad minera, y, en el 2007, la Ley 29134, Ley que regula los pasivos ambientales del subsector hidrocarburos.

En esa misma línea, los sectores de transportes y comunicaciones y vivienda, construcción y saneamiento han regulado en sus reglamentos sectoriales algunas disposiciones específicas respecto a pasivos ambientales. Sin embargo, no son los únicos sectores económicos generadores de pasivos ambientales producto de sus actividades y que no cuentan con un marco legal para ser identificados y gestionados. Es así que se ha evidenciado que existen en el territorio nacional infraestructuras, residuos, restos de actividades económicas de los sectores de agricultura y riego, transportes, comunicaciones, vivienda y saneamiento, pesquería, industria, turismo, electricidad y defensa sobre las cuales no se han implementado medidas ambientales de mitigación, cierre, rehabilitación, entre otras similares.

Por lo que, a consideración de la exposición de motivos, resulta necesario establecer medidas que fortalezcan y regulen la identificación y gestión oportuna de los pasivos ambientales ocasionados por actividades productivas, extractivas o de servicios de los sectores.

### **III. MARCO NORMATIVO**

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
- Ley 28611, Ley General del Ambiente.
- Ley 30321, Ley que crea el Fondo de Contingencia para Remediación Ambiental.
- Ley 28271, Ley que regula los pasivos ambientales de la actividad minera.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 022-2020,  
DECRETO DE URGENCIA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA  
IDENTIFICACIÓN Y GESTIÓN DE PASIVOS AMBIENTALES.**

- Ley 29134, Ley que regula los pasivos ambientales del subsector hidrocarburos.
- Decreto Supremo 009-2023-MINAM, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Decreto de Urgencia N° 022-2020, Decreto de Urgencia para el fortalecimiento de la identificación y gestión de pasivos ambientales.

#### **IV. CONTROL PARLAMENTARIO DE LOS DECRETOS DE URGENCIA**

##### **4.1. Facultad legislativa del Poder Ejecutivo**

La Constitución Política del Perú distingue dos escenarios para la emisión de decretos de urgencia por parte del Poder Ejecutivo, con cargo a dar cuenta de la norma emitida al Congreso de la República: los expedidos al amparo del numeral 19 del artículo 118, ante una emergencia que requiere la toma urgente de medidas económicas y financieras de interés nacional y los expedidos en base al artículo 135 del texto constitucional, que lo faculta a legislar durante el interregno parlamentario mediante Decretos de Urgencia hasta la instalación del nuevo Congreso. Estos actos normativos pueden tener la misma denominación, pero tienen naturaleza, presupuestos habilitantes, materia legible, límites y procedimientos de control diferentes.

Es imprescindible que el Congreso de la República ejerza el control de los decretos de urgencia ya sea de los emitidos de manera extraordinaria durante la normalidad constitucional como de los emitidos durante el interregno parlamentario, ello porque se tratan de normas jurídicas con rango de ley, de efectos inmediatos, respecto de las cuales se requiere verificar su adecuación constitucional y política, con el objeto de garantizar el respeto y la vigencia del principio democrático y de separación de poderes, establecidos esencialmente en los artículos 43 y 44 de la Constitución.

En el presente caso, nos encontramos en el segundo supuesto de control parlamentario, puesto que el Decreto de Urgencia 022-2020, Decreto de Urgencia para el fortalecimiento de la identificación y gestión de pasivos ambientales, ha sido emitido al amparo del artículo 135 de la Constitución Política del Perú.

##### **4.2. Decretos de urgencia emitidos durante el interregno parlamentario**

El espacio de tiempo entre la disolución constitucional del Congreso y la instalación del nuevo Congreso se le denomina interregno parlamentario, y el segundo párrafo del artículo 135 de la Constitución establece que “*en ese interregno, el Poder Ejecutivo legisla mediante decretos de urgencia, de los que*

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 022-2020,  
DECRETO DE URGENCIA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA  
IDENTIFICACIÓN Y GESTIÓN DE PASIVOS AMBIENTALES.**

*da cuenta a la Comisión Permanente para que los examine y los eleve al Congreso, una vez que éste se instale”.*

En atención a la imposibilidad de que el Congreso pueda legislar, el Constituyente otorgó, temporal y excepcionalmente, al Poder Ejecutivo la función de legislar, ello para atender situaciones que deben ser normadas para asegurar o mantener el normal funcionamiento del Estado hasta que sea conformado el Congreso extraordinario. Sin embargo, esta situación extraordinaria no implica la flexibilización de los parámetros formales y sustanciales que deben cumplir los decretos de urgencia, salvo en lo referido a las materias pasibles de ser reguladas vía este tipo de normas, toda vez que, al no poder legislar el Congreso de la República y siendo necesaria la emisión de normas para el funcionamiento del Estado, es evidente, razonable y justificado que el Poder Ejecutivo pueda emitir normas que versen sobre distintas materias más allá de los límites materiales aplicables a los decretos de urgencia emitidos al amparo del numeral 19 del artículo 118 de la Constitución Política.

Entonces, queda claro que los decretos de urgencia emitidos al amparo del numeral 19 del artículo 118 de la Constitución siempre deben versar sobre materia económica y financiera, y cuando la situación a regular pudiera poner en riesgo la economía o las finanzas públicas.

Es importante anotar que, conforme al segundo párrafo del artículo 135 de la Constitución, la mención del verbo “legisla” se dio con la finalidad de señalar que la Constitución confiere expresamente función legislativa al Poder Ejecutivo durante el interregno. Desde luego que ello no implica que comprenda cualquier tipo de contenido (como la posibilidad de aprobar leyes de reforma constitucional, o aprobar leyes orgánicas), pero tampoco pueden ser aplicables las limitaciones establecidas en el numeral 19 del artículo 118 de la Constitución.

Asimismo, debe apreciarse que mientras el decreto de urgencia aprobado en aplicación del numeral 19 del artículo 118 de la Constitución es controlado políticamente por el Congreso, que aplica el artículo 91 del Reglamento del Congreso, el decreto de urgencia aprobado en aplicación del artículo 135 de la Constitución es examinado por la Comisión Permanente y luego elevado al nuevo Congreso. Es decir, existe un procedimiento de control diferenciado debido a que son instrumentos jurídicos diferentes.

Vale mencionar que, en los debates constitucionales de 1993 que se llevaron a cabo en la Comisión de Constitución, encargada de la propuesta del nuevo texto constitucional, se aprecia que el debate principal se dio en torno a si se mantenía o no la facultad de disolución, y no así a la denominación del instrumento ni a los alcances de la norma con la que durante el interregno legislaría el Poder Ejecutivo luego de la disolución.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 022-2020,  
DECRETO DE URGENCIA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA  
IDENTIFICACIÓN Y GESTIÓN DE PASIVOS AMBIENTALES.**

Así, cabe mencionar que el constituyente Chirinos Soto mencionó que *“algún régimen jurídico tiene que haber entre el Congreso que se disuelve y el Congreso que se instala”*, mencionando posteriormente a los decretos urgentes. A su vez, la constituyente Flores Nano hizo referencia a las “normas de urgencia” y decretos de urgencia indistintamente en dicho debate. No obstante, las menciones más usuales eran de “decretos de urgencia”, especialmente por los constituyentes Chávez Cossío quien leía las fórmulas legales propuestas, y Cáceres Velásquez, entre otros. El texto en dicha Comisión quedó aprobado, efectivamente, como “decretos de urgencia”.

Por su parte, en el Diario de Debates del Congreso Constituyente Democrático, se encuentra la mención breve de “decretos” por el constituyente García Mundaca, y tras un debate de otros aspectos de las relaciones Ejecutivo - Legislativo, quedó aprobado el artículo 8. Esta solución fue útil y práctica para terminar con la discrepancia en dicho debate, pero no previeron los problemas que originaría la utilización del mismo nombre para la legislación del numeral 19 artículo 118 de la Constitución.

Estando a lo expuesto, queda claro que las normas expedidas por el Poder Ejecutivo en los dos momentos (Congreso de la República en funciones y el periodo de interregno) coinciden en su denominación, en el órgano titular de la facultad o atribución, y en las exigencias constitucionales formales para su emisión, es decir para el requisito del referendo, pero tienen naturaleza jurídica, presupuestos habilitantes, materia legíslable, límites y procedimiento de control diferentes.

**4.3. Parámetros de control aplicables a los decretos de urgencia emitidos durante el interregno parlamentario**

La normativa vigente y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional no han establecido parámetros de control de los decretos de urgencia a que se refiere el artículo 135 de la Constitución Política del Perú. Entonces, resulta necesario revisar si los criterios de control definidos por el TC para los decretos de urgencia del numeral 19 del artículo 118 de la Constitución<sup>4</sup> son aplicables para el control de los decretos de urgencia del interregno, por lo que con una visión crítica nos distanciamos de lo señalado en algunos informes de grupos de trabajo que fueron evaluados en la Comisión Permanente del Congreso disuelto, esto es, que consideraron plenamente aplicables los criterios de control de los decretos de urgencia de la normalidad constitucional.

<sup>4</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. 008-2003-AI/TC.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 022-2020,  
DECRETO DE URGENCIA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA  
IDENTIFICACIÓN Y GESTIÓN DE PASIVOS AMBIENTALES.**

Entonces, más allá de verificar los requisitos formales<sup>5</sup> (refrendo del Presidente del Consejo de Ministros, numeral 3 del artículo 123, y dación en cuenta a la Comisión Permanente, artículo 135) de la emisión del decreto de urgencia, el objeto del análisis de este apartado es revisar si los criterios endógenos y exógenos de control aplicables para verificar los requisitos sustanciales son, en efecto, aplicables al decreto de urgencia materia de análisis.

Sobre los **criterios endógenos**, es decir, la materia del decreto de urgencia, vimos que en el caso de los decretos de urgencia del artículo 118 de la Constitución deben versar sobre materia económica y financiera; sin embargo, este criterio no es aplicable a los decretos de urgencia del artículo 135 de la Constitución.

En efecto, la lectura del artículo 135 de la Constitución nos permite advertir que el constituyente no habría consignado límite expreso para el ejercicio de esa facultad legislativa del Ejecutivo, situación que podría generar posiciones extremas que no son acordes con los principios democráticos; por ello, aplicando criterios de interpretación constitucional específicamente del principio de unidad de la Constitución en cuyo ámbito las disposiciones constitucionales forman parte de un todo orgánico y sistemático dentro del cual debe interpretarse armónicamente sin dejar vacíos o contradicciones, hay materias y atribuciones específicas que no pueden incorporarse en los decretos de urgencia emitidos al amparo del artículo 135 de la Constitución, entre ellas, las normas que no son delegables a la Comisión Permanente ni tampoco materia de delegación de facultades previstas en el numeral 4 del artículo 101 de la Constitución, por su trascendencia en el ordenamiento jurídico, así como otras que tienen referencias explícitas a competencias del Congreso (reserva de ley), aprobación de tratados internacionales (artículo 56) o a procedimientos con mayorías especiales como el previsto en el artículo 79 de la Constitución, referidos a tratamientos tributarios especiales, opinión que es coincidente con la expresada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> En relación al plazo para dar cuenta de los decretos de urgencia del interregno parlamentario, la Subcomisión de Control Político, modificando su criterio anterior, considera que no es aplicable el marco de referencia del plazo establecido en el artículo 91 del Reglamento del Congreso, previsto únicamente para los decretos de urgencia del numeral 19 del artículo 118 de la Constitución, y no para los emitidos al amparo del artículo 135. El plazo de 24 horas se justifica porque estamos ante una norma de urgencia y el Congreso debe tener la posibilidad de realizar el control constitucional, ya sea derogando o aprobando el decreto de urgencia; en cambio, en los decretos de urgencia del artículo 135 la Comisión Permanente no puede derogarlos ni modificarlos, solo puede realizar un informe que será un insumo del nuevo Congreso, por lo que la dación en cuenta no debería tener un plazo tan corto.

<sup>6</sup> Informe Legal 389-2019-JUS/DGDNCR.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 022-2020,  
DECRETO DE URGENCIA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA  
IDENTIFICACIÓN Y GESTIÓN DE PASIVOS AMBIENTALES.**

Respecto de los **criterios exógenos**, es decir, los supuestos fácticos de emisión del decreto de urgencia previsto en el numeral 19 del artículo 118 de la Constitución, debemos señalar lo siguiente:

El criterio de excepcionalidad e imprevisibilidad, relacionado con la existencia de circunstancias anormales e imprevisibles, no dependientes de la voluntad del gobernante, es un criterio que consideramos inaplicable en el análisis de los decretos de urgencia del interregno, pues este criterio se refiere a las circunstancias sobre las cuales se legisla y no al mismo hecho de legislar. En tal sentido, no podría argumentarse como situación de excepcionalidad la anomalía constitucional derivada de la disolución del Congreso en la que el Poder Ejecutivo legisla, sino, más bien, los datos previos a la emisión de la norma que justifiquen su decisión para hacer una intervención legislativa, la misma que en su desarrollo reglamentario se refiere al riesgo inminente de que se extienda un peligro para la economía y las finanzas públicas, que resulta ser un criterio concordante con la materia de los decretos de urgencia del artículo 118 de la Constitución Política del Perú.

El criterio de necesidad, en cambio, vinculado con la adopción de medidas con la finalidad de evitar daños que pudiera ocasionar la espera del procedimiento parlamentario es una variable de evaluación plenamente aplicable, pues, durante el interregno parlamentario, la Comisión Permanente no legisla, y esperar la elección, conformación e instalación del nuevo Parlamento, puede generar un potencial daño que hace justificable la intervención legislativa en una materia habilitada.

El criterio de transitoriedad, referido a la vigencia temporal de la intervención legislativa de tal manera que no demande su efectividad por un tiempo mayor al estrictamente necesario para revertir la coyuntura adversa, como vemos tiene relación con el criterio endógeno (materia) y el exógeno de excepcionalidad e imprevisibilidad, por lo que tampoco sería aplicable. En efecto, la lógica de habilitar al Poder Ejecutivo como legislador durante el interregno implica que este se convierta en el legislador ordinario y sus intervenciones legislativas sean con vocación de permanencia, pues su decisión no está orientada necesariamente a corregir una situación excepcional muy particular.

El criterio de conexidad, como señala el Tribunal Constitucional, está relacionado a la vinculación inmediata entre la medida aplicada y las circunstancias extraordinarias existentes. Como vemos, nuevamente hace referencia a su relación con el criterio endógeno de la materia que se está regulando, por tanto, no podría contener normas que no modifiquen de manera instantánea la situación jurídica extraordinaria que se pretende corregir; por lo que el criterio tampoco sería aplicable en el supuesto de los decretos de urgencia del interregno que tienen la habilitación para legislar sobre materia ordinaria.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 022-2020,  
DECRETO DE URGENCIA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA  
IDENTIFICACIÓN Y GESTIÓN DE PASIVOS AMBIENTALES.**

Finalmente, con respecto al criterio de generalidad vinculado con el interés nacional que justifica su dación, consideramos que es un criterio esencial ya que tiene su correlato en la propia Constitución Política del Perú, cuando en el primer párrafo del artículo 103 regula que “pueden expedirse leyes especiales porque así lo exigen la naturaleza de las cosas pero no por razón de las diferencias de las personas”; por tanto, tratándose de una exigencia transversal a todas las normas de nuestro ordenamiento jurídico no puede decirse que es un criterio ad hoc del control de los decretos de urgencia del interregno.

Por ello, esta subcomisión considera que los criterios de evaluación de los decretos de urgencia del interregno parlamentario deben enfocarse, además de los presupuestos formales, en la materia habilitada, la necesidad de su emisión y evidentemente su compatibilidad constitucional, como presupuestos sustanciales.

#### **4.4. Sobre el Decreto de Urgencia 022-2020**

El Decreto de Urgencia 022-2020 fue publicado el 24 de enero de 2020 y, el 27 del mismo mes y año, el Presidente de la República dio cuenta de su promulgación a la Comisión Permanente del Congreso de la República; además, se advierte que la norma fue refrendada por el Presidente del Consejo de Ministros, la Ministra del Ambiente, la Ministra de Economía y Finanzas, el Ministro de Transportes y Comunicaciones, el Ministro de Agricultura y Riego, la Ministra de la Producción, el Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento, el Ministro de Defensa y el Ministro de Comercio Exterior y Turismo.

Atendiendo a lo señalado en el apartado anterior, en lo que respecta al control sustancial pasamos a determinar si el decreto de urgencia fue emitido dentro de los parámetros Constitucionales, es decir, si el mismo no versa sobre: (i) leyes orgánicas; (ii) limitación o eliminación de derechos fundamentales; (iii) materias que deban ser aprobadas por tratados o convenidos internacionales; (iv) autorización de viaje del Presidente de la República; (v) regímenes tributarios especiales para una determinada zona del país; (vi) nombramiento, ratificación o remoción de altos funcionarios que son de competencia del Congreso de la República; (vii) votación calificada como reformas constitucionales, reformas al Reglamento del Congreso, así como leyes interpretativas o modificación a reglas electorales; y (viii) autorización de ingreso de tropas al país con armas. Además, verificaremos si la intervención legislativa del Poder Ejecutivo era necesaria de acuerdo a la materia y los daños que buscaba evitar; así como la generalidad de la norma.

Al respecto, de la revisión del Decreto de Urgencia 022-2020, se advierte que tiene por objeto fortalecer la atención de los pasivos ambientales ubicados en el

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 022-2020,  
DECRETO DE URGENCIA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA  
IDENTIFICACIÓN Y GESTIÓN DE PASIVOS AMBIENTALES.**

ámbito continental y el zócalo marino del territorio nacional, generados por actividades productivas, extractivas o de servicios, excluyendo a las actividades de los subsectores de minería e hidrocarburos, con la finalidad de prevenir y/o mitigar la afectación de los ecosistemas, así como proteger la salud de las personas y el ambiente; y se define al pasivo ambiental como aquellas instalaciones, efluentes, emisiones, sitios contaminados y restos o depósitos de residuos, ubicados en el territorio nacional, incluyendo al zócalo marino, producidos por el desarrollo de actividades productivas, extractivas o de servicios, abandonadas; además, se precisa que la atención de los pasivos ambientales comprende la fase de identificación y gestión de los pasivos ambientales. El contenido de los dispositivos se adecúa al objetivo trazado. Desde una mirada de la naturaleza de la norma, se aprecia que la misma no se encuentra dentro de los supuestos vedados.

En cuanto a la necesidad de la intervención, la exposición de motivos señala que el Ministerio de Salud<sup>7</sup> ha verificado que la población se encuentra expuesta a la presencia de metales pesados, metaloides y sustancias químicas tóxicas que causan afectación a su salud y que a su vez generan impactos negativos al ambiente; los efectos de la exposición crónica a los metales pesados pueden generar alteraciones a nivel del sistema nervioso central, alteraciones dérmicas, cardiovasculares, respiratorio, gastrointestinal y renal, así como alteraciones citogenéticas e inmunológicas y el sistema reproductor. En este escenario, y teniendo en cuenta la salud de las personas, la intervención legislativa estaba totalmente justificada. Además, se ha cumplido con el criterio de generalidad de la norma, puesto que no se han establecido dispositivos normativos en razón de alguna persona, sino en base a criterios objetivos como la existencia de pasivos ambientales.

#### **4.5. Sobre las observaciones efectuadas por el Grupo de Trabajo de la Comisión Permanente**

La observación más importante está relacionada a la habilitación para que vía reglamento se tipifiquen las conductas que serán consideradas como infracción administrativa, lo que afectaría el principio de legalidad. Sin embargo, al momento de revisar el artículo 230 de la Ley 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, encontramos, entre otros, al principio de tipicidad que nos indica que los reglamentos pueden tipificar conductas siempre que la ley o decreto legislativo permita hacerlo. Por otro lado, se ha indicado que los decretos de urgencia emitidos al amparo del artículo 135 de la Constitución tienen fuerza y rango de ley. En ese sentido, este tipo de normas pueden perfectamente habilitar la tipificación de conductas infractoras vía reglamento.

---

<sup>7</sup> Página 14 de la exposición de motivos del Decreto de Urgencia 022-2020, en la que se alude a la Resolución Ministerial 718-2018-MINSA.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 022-2020,  
DECRETO DE URGENCIA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA  
IDENTIFICACIÓN Y GESTIÓN DE PASIVOS AMBIENTALES.**

## V. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Subcomisión de Control Político, luego del análisis correspondiente, concluye que el Decreto de Urgencia 022-2020, Decreto de Urgencia para el fortalecimiento de la identificación y gestión de pasivos ambientales, **CUMPLE** con lo dispuesto en los artículos 135 y 123, numeral 3, de la Constitución; y, remite el presente informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Lima, 30 de abril de 2024.



## Subcomisión de Control Político

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Bicentenario, de la Consolidación de Nuestra independencia y de la Conmemoración  
de las Heroicas Batallas de Junín y Ayacucho”

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 022-2020,  
DECRETO DE URGENCIA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA  
IDENTIFICACIÓN Y GESTIÓN DE PASIVOS AMBIENTALES.**