

Opinión legal

**Mejoras que debe
considerar el proyecto
del Reglamento de la
Ley de Declaratoria
de Emergencia
Ambiental**



SPDA

Opinión legal

**Mejoras que debe
considerar el proyecto
del Reglamento de la
Ley de Declaratoria
de Emergencia
Ambiental**



Autoras y autores:

Carol Mora, Wendy Ancieta, Vera Morveli, Luis Zari y Jean Pierre Araujo

Colaboración: Yessenia Coronel

Edición: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

Diagramación: Fernando Pano

Foto de portada: Diego Pérez / SPDA

Cita sugerida:

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (2025).

Opinión legal: Mejoras que debe considerar el proyecto del Reglamento de la Ley de Declaratoria de Emergencia Ambiental. Lima: SPDA.

Se prohíbe la venta total o parcial de esta publicación, sin embargo, puede hacer uso de ella siempre y cuando cite correctamente a las autoras.

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

Av. Prolongación Arenales 437, San Isidro, Lima, Perú

Teléfono: (+51) 612-4700

www.spda.org.pe

Presidente: Jorge Caillaux

Directora ejecutiva: Isabel Calle

Directora de Política y Gobernanza Ambiental: Carol Mora

Director de Bosques y Servicios Ecosistémicos: José Capella

Gerente de Conservamos por Naturaleza: Carolina Butrich

Primera edición digital, mayo 2025

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2025-04818

ISBN: 978-612-5180-16-2

Esta publicación está disponible para su libre descarga en: www.spda.org.pe

La Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) es una asociación civil sin fines de lucro que –desde su fundación en el año 1986– ha trabajado de manera ininterrumpida en la promoción de políticas y legislación ambiental y en el diseño e implementación de instrumentos que favorezcan el desarrollo sostenible bajo principios de gobernanza, equidad y justicia.

Índice

1.	Introducción	6
2.	Antecedentes	8
3.	Base normativa	10
4.	Análisis legal	11
	4.1 Reducir el plazo para la DEA	
	4.2 Garantizar el acceso a la información de la ciudadanía durante la DEA	
	4.3 Incorporar a las denuncias ambientales como solicitudes para la DEA	
	4.4 No excluir a los incendios forestales de la DEA	
	4.5 Incluir a las rompientes protegidas en la DEA	
5.	Recomendaciones y conclusiones	17



Foto: Mark Wust / SPDA

1. Introducción

Nuestro país cuenta con una nueva ley para la atención de emergencias ambientales desde agosto de 2024. Se trata de la Ley 32106, “Ley de Declaratoria de Emergencia Ambiental (DEA)”. Sin embargo, esta norma aún no puede ser aplicada, puesto que está pendiente la aprobación de su Reglamento por el Ministerio del Ambiente (Minam).

En ese contexto, el 20 de enero de 2025, Minam publicó el proyecto del Reglamento de la Ley 32106, a través de la Resolución Ministerial 00015-2025-MINAM. De acuerdo a sus disposiciones generales, dicho proyecto tiene como finalidad fortalecer la Declaratoria de Emergencia Ambiental (DEA), y contener, controlar y reducir los efectos que puede producir un evento súbito y significativo de carácter ambiental.

Sin embargo, es necesario alertar que existen puntos claves que el Reglamento a aprobarse debería considerar para ser congruente, precisamente, con el objetivo de Ley 32106: garantizar respuestas concretas, inmediatas, oportunas para atender emergencias ambientales antes, durante y luego del suceso.

Para entender el contexto general de este tema, es importante comprender dos conceptos claves:

Emergencia Ambiental

De acuerdo a la Ley 32106, una emergencia ambiental es un evento “súbito” y “significativo” que ocurre en una determinada área geográfica, y que puede afectar la calidad del ambiente, los ecosistemas, y significar un riesgo para la salud de la ciudadanía. Estas características hacen que este hecho requiera una atención coordinada del Estado y del titular de la actividad para su control oportuno.

Declaratoria de Emergencia Ambiental

La declaratoria de emergencia ambiental es un mecanismo que se activa para controlar la emergencia ambiental. Este mecanismo contempla las acciones que deberán ejecutar los diferentes niveles de gobierno y los actores privados vinculados a este hecho para su atención, contención y reducción de los efectos. En Perú, la entidad responsable de emitir esta declaratoria es el Ministerio del Ambiente (Minam).

Solo desde 1997 hasta el 2023, han ocurrido 1462 derrames de hidrocarburos en el Perú, de acuerdo al Grupo de Trabajo de Impactos de Hidrocarburos de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH). ¹ En ese sentido, en este informe, **la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) presenta un análisis detallado de las mejoras que debe considerar el proyecto del Reglamento de la Ley de Declaratoria de Emergencia Ambiental** para garantizar la atención oportuna de las emergencias en el Perú, considerando que en nuestro país, por ejemplo, los derrames de petróleo no son hechos aislados, sino desastres que ocurren frecuentemente.

1 El informe “La sombra de los hidrocarburos” se publicó en agosto del 2024. Acceda aquí al documento completo: <https://drive.google.com/file/d/1x0DrI4108-4nmalXrDtC1QjxMrbczn42/view>



2. Antecedentes

- El derrame de petróleo ocurrido en enero de 2022 por la refinería La Pampilla puso en evidencia una serie de deficiencias en la capacidad de respuesta de las autoridades peruanas para controlar este desastre ambiental. Por ejemplo, existió una demora en la declaratoria de la emergencia ambiental, una falta de claridad de los roles de las diferentes autoridades involucradas, hubo una ausencia de un fondo que prevea los recursos para la ejecución inmediata de acciones, entre otras más. Todo esto imposibilitó el control de este desastre ambiental de forma inmediata, eficaz y eficiente.
- Durante el año 2023 se presentaron dos proyectos de ley para reformar el proceso de declaratoria de emergencia ambiental en el Perú y, por ende, derogar la Ley 28804, “Ley que regula la Declaratoria de Emergencia Ambiental” y su reglamento aprobado por Decreto Supremo 024-2008-PCM. Esta norma se encontraba vigente desde el 2006; sin embargo,

no respondía a las necesidades actuales que las emergencias ambientales demandan para su control oportuno.

- En junio de 2024, el Congreso de la República aprobó la ley que reforma la declaratoria de emergencias ambientales. Así, el 8 de agosto de 2024 se publicó en el diario oficial El Peruano la Ley 32106, “Ley de Declaratoria de Emergencia Ambiental”, la misma que reemplaza a la Ley 28804.
- Entre los puntos claves que ofrece este nuevo régimen destacan los siguientes: (1) Aclara la responsabilidad y los roles de entidades como el Ministerio del Ambiente, el Ministerio de Salud, el Instituto Nacional de Defensa Civil, los gobiernos regionales y locales, entidades con competencias sanitarias, entre otros. (2) Reduce el plazo de la declaratoria de emergencia ambiental a 7 días. (3) Establece que todas las entidades involucradas están en la obligación de brindar información a la ciudadanía sobre las acciones en el marco de emergencias ambientales. (4) Define instrumentos de gestión y de acción.
- Asimismo, para su efectiva implementación, es necesario la publicación de su Reglamento. En ese contexto, en enero de 2025, el Ministerio del Ambiente publicó el proyecto de este Reglamento, con el objetivo de que la ciudadanía pueda emitir sus comentarios.
- La Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) emitió una opinión legal sobre el proyecto de este Reglamento, a fin de que esta herramienta resulte coherente con los objetivos de la ley que reforma la DEA, Ley 32106. En esta opinión se desarrollaron las mejoras que el Reglamento debe considerar para su efectiva implementación.



Foto: Diego Pérez / SPDA

3. Base normativa

- Ley 28611, “Ley General del Ambiente”
- Ley 32106, “Ley de Declaratoria de Emergencia Ambiental”
- Texto Único Ordenado de la Ley 27444, “Ley del Procedimiento Administrativo General”
- Ley 27280, “Ley de Preservación de las Rompientes apropiadas para la Práctica Deportiva”
- Decreto Supremo 019-2009-MINAM, Reglamento de la Ley 27446, “Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental
- Decreto Supremo 015-2013-DE, Reglamento de la Ley 27280, “Ley de Preservación de las Rompientes apropiadas para la Práctica Deportiva”
- Decreto Supremo 010-2025-PCM, que aprobó el “Plan Multisectorial ante Incendios Forestales 2025-2027”



Foto: Diego Pérez / SPDA

4. Análisis legal

A continuación, se detallan las mejoras que la SPDA ha propuesto:

4.1 Reducir el plazo para la DEA

En el Perú se reportan emergencias ambientales, tales como derrames de petróleo, relaves mineros, entre otros, los cuales requieren una atención inmediata.

Sin embargo, este proyecto de Reglamento propone que la DEA se declare en un plazo de más de 7 días hábiles (con la posibilidad de que pueda extenderse hasta en 11 días aproximadamente). Este plazo respondería a una fase de pre-evaluación en la que el Minam tendría que recabar información de las diferentes entidades y determinar si se inicia la evaluación para la DEA. Para, luego, realizar acciones de campo y recabar más información. Y, finalmente, decidir si dicta o no la DEA.

No obstante, este tiempo va en contra el objetivo de la misma Ley 32106, “Ley de Declaratoria de Emergencia Ambiental (DEA)”, puesto que el numeral 4.2 del artículo 4 establece que este procedimiento debería darse en un plazo máximo de 7 días hábiles.

Si bien comprendemos que una DEA requiere de un análisis exhaustivo, también es cierto que dicha situación requiere de la actuación inmediata y prioritaria del Estado. Por lo tanto, sugerimos modificar el procedimiento de evaluación de la DEA, a fin de reducir los plazos de evaluación y simplificar los procedimientos, con el objeto de cumplir el plazo máximo de 7 días para emitir la resolución ministerial que declara la DEA, contados a partir del día que se tomó conocimiento del evento que podría constituir una DEA.

En dicho sentido, sugerimos que, una vez que el Minam tome conocimiento del evento que podría constituir la DEA, se inicie el procedimiento de evaluación. De forma paralela, el Minam deberá solicitar y revisar la información que sea remitida por las Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA) y entidades competentes, impulsando el procedimiento para cumplir el plazo máximo de 7 días hábiles.

Por tanto, planteamos el siguiente esquema de acción ante la ocurrencia de un evento que podría constituir una DEA:

- Día 0: Ocurrencia de evento que podría constituir la DEA y remisión de ficha de solicitud de DEA o denuncia ambiental al Minam.
- Día 1: Minam toma conocimiento del evento, da inicio al procedimiento de evaluación de la DEA, convoca a una reunión multisectorial y solicita información.
- Día 2: Minam evalúa información y decide continuar o no con el procedimiento de evaluación de DEA. Minam solicita informes técnicos correspondientes.
- Día 3: Minam, con el apoyo de otras autoridades, realiza las actividades de campo en caso corresponda.
- Día 4: Entidades competentes remiten reportes técnicos y otra documentación solicitada.
- Día 5: Minam evalúa los reportes técnicos y la información recogida en campo.
- Día 6: Minam evalúa los reportes técnicos y la información recogida en campo.
- Día 7: Minam emite la resolución de DEA.

Y, de la misma forma, sugerimos la siguiente redacción del artículo 11 del proyecto:

Artículo 11.- Verificación de la información²

11.1 El Minam da inicio al procedimiento de evaluación de la DEA una vez tomado conocimiento del evento que podría constituir una DEA.

11.2. El Minam en un plazo no mayor de 24 horas contados a partir de haber tomado conocimiento del evento que podría constituir una DEA convoca a la reunión multisectorial de inicio del procedimiento y solicita información al OEFA

² El texto que aparece resaltado es el aporte brindado por la SPDA.

o a la EFA competente, al gobierno regional, al sector de la actividad asociada al evento o a las entidades del ámbito geográfico correspondiente.

11.3 (...) De no identificarse un titular de actividad asociada al evento, el Minam requiere información en un plazo máximo de veinticuatro horas al gobierno regional, al sector de la actividad asociada al evento o a las entidades del ámbito geográfico que corresponda, a fin de verificar su contenido. (...) 11.4 Si de oficio el Minam toma conocimiento de un evento que puede constituir una DEA o por una denuncia ambiental (...). De no identificarse un titular de actividad asociada al evento, el Minam requiere información en un plazo máximo de veinticuatro horas al gobierno regional, al sector de la actividad asociada al evento o a las entidades del ámbito geográfico que corresponda, a fin de verificar su contenido”.

Por su lado, el artículo 15 del proyecto debería indicar textualmente que el plazo para emitir la resolución ministerial que declara la DEA es de no más de 7 días hábiles, contados a partir de haber tomado conocimiento del evento que constituye la DEA, conforme a lo siguiente:

Artículo 15.- Procedimiento de evaluación de la DEA³

*15.2. El equipo técnico del Minam evalúa la información de los reportes técnicos de las entidades que participan en la evaluación de la DEA en un plazo de dos (2) días hábiles contados desde el inicio del procedimiento de evaluación de la solicitud de la DEA. Dicho procedimiento concluye con un informe del Minam que sustenta su decisión, el cual es presentado en la reunión multisectorial final de resultados del procedimiento. **El Minam emite la resolución ministerial que declara la DEA en un plazo no mayor de siete (7) días hábiles contados a partir de haber tomado conocimiento del evento que constituye la DEA.***

4.2 Garantizar el acceso a la información de la ciudadanía durante la DEA

El artículo 17 de la Ley 32106, “Ley de Declaratoria de Emergencia Ambiental (DEA)”, menciona que todas las entidades públicas y privadas deben proporcionar de manera adecuada y oportuna la información que generen y que posean en el marco de la declaratoria de emergencia ambiental y de las actividades posteriores a esta.

Sin embargo, en el proyecto del Reglamento no está suficientemente detallada una disposición que garantice el acceso a la información de la ciudadanía durante todo el procedimiento de DEA.

Por tanto, consideramos necesario incluir la obligación de las entidades públicas de poner a disposición de la ciudadanía la información generada en el marco de la DEA. Para ello, toda información generada para la atención de una DEA debería ser publicada en el Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA) para conocimiento de la población.

3 El texto que aparece resaltado es el aporte brindado por la SPDA.

Por lo tanto, recomendamos incorporar el siguiente artículo:

Artículo xx. Acceso, disponibilidad y publicación de la información⁴

xx.1. Toda la información generada en el marco de la DEA es pública. Las entidades públicas están obligadas a proporcionar adecuada y oportunamente la información que generen y que posean en el marco de la DEA a la ciudadanía sin necesidad de invocar justificación o interés que motive el requerimiento, en el marco de lo establecido en la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, o la que haga sus veces, salvo las excepciones señaladas en dicho marco normativo.

xx.2. Las entidades privadas y el titular de la actividad asociada con el evento que origina la DEA deberán remitir al Minam toda la información generada en el marco de la DEA al día siguiente hábil de su emisión para su puesta a disposición de la ciudadanía.

xxx.3 El Minam debe publicar toda la información generada en el marco de la DEA en el SINIA el mismo día de su emisión, salvo las excepciones previstas en la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Desde la SPDA, creemos, además, importante transparentar cómo las entidades planifican sus actividades, disponen sus recursos y establecen la fuente de financiamiento para la intervención ante una DEA, por lo que sugerimos que el Reglamento debe indicar expresamente que el Plan Institucional para la Atención de Emergencias Ambientales (PIEA), documento en el que cada entidad pública establece los lineamientos de intervención en la DEA, debe ser puesto a disposición del público a través del SINIA y en los portales de cada entidad.

En ese sentido, proponemos incorporar el siguiente apartado:

Artículo 36.- Plan Institucional para la Atención de Emergencias Ambientales (PIEA)⁵

“36.3 El PIEA se publica en el Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA) y en el portal institucional de cada entidad el mismo día de su aprobación”.

4.3 Incorporar a las denuncias ambientales como solicitudes para la DEA

De acuerdo con este proyecto, cualquier persona natural o jurídica podría presentar una solicitud de DEA tras presenciar una emergencia ambiental, a través del llenado de un anexo de nombre “Ficha de solicitud de DEA”.

4 El texto que aparece resaltado es el aporte brindado por la SPDA.

5 El texto que aparece resaltado es el aporte brindado por la SPDA.

Contemplando ello, resulta pertinente que dichas solicitudes se puedan efectuar también a través de los mecanismos que ya se tienen implementados y que son conocidos por la población, como las denuncias ambientales.

En ese sentido, consideramos que el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) o la entidad que recibe la denuncia ambiental, si considera que la misma podría ser una emergencia ambiental, debe remitir al Minam dicha información para el trámite correspondiente en un plazo no mayor de 24 horas.

Por lo tanto, sugerimos la inclusión del siguiente artículo:

10.- Solicitud de DEA⁶

“10.3.La solicitud de DEA puede ser presentada mediante una denuncia ambiental. La autoridad que recibe dicha denuncia, luego de una evaluación preliminar y en caso determine la existencia de un evento que pueda constituir una DEA, remite la denuncia ambiental al Minam en un plazo no mayor de 24 horas para el trámite correspondiente”.

4.4 No excluir a los incendios forestales de la DEA

Un aspecto preocupante de este proyecto del Reglamento es la exclusión de los incendios forestales dentro del proceso de DEA. En el texto se señala de manera expresa que “los incendios en general o forestales” no constituyen una DEA:

“No constituye una DEA aquel evento recurrente o que no sea súbito o que se encuentre regulado en el marco jurídico de normativas específicas como los estados de emergencia por desastres naturales o peligro inminente; los estados de emergencia sanitaria; las emergencias por gestión y manejo de los residuos sólidos; los incendios en general o forestales; las declaratorias de emergencia hídrica; entre otros”, se lee.

Sin embargo, tal como lo mencionamos anteriormente, la propia Ley 32106, “Ley de Declaratoria de Emergencia Ambiental (DEA)”, considera a los sucesos que generan “un alto riesgo para las poblaciones o ecosistemas” como un criterio para la DEA.

Es más, como indicador para este criterio se establece la afectación a Áreas Natural Protegida, Áreas de Conservación Privada o ecosistemas frágiles, todos ellos afectados por incendios forestales de manera recurrente, así como personas impactadas. Según el Centro de Operaciones de Emergencia Nacional (COEN), los incendios forestales de 2024 dejaron más de 24 personas fallecidas, cientos heridos, miles de hectáreas de bosques pérdidas y más de 600 animales muertos.⁷

6 El texto que aparece resaltado es el aporte brindado por la SPDA.

7 Para mayor información, acceda a este informe:
<https://spda.org.pe/publicacion/incendios-forestales-que-paso-que-hacer-y-como-evitar-que-vuelva-a-ocurrir/>

Por tanto, no incluir a los incendios forestales como parte de una evaluación de DEA, no solo va en contra de la finalidad de la Ley 32106, sino que pone en riesgo la ejecución de acciones multisectoriales de manera urgente y rápida ante un evento que necesita contención, control y comunicación rápida.

4.5 Incluir a las rompientes protegidas en la DEA

La Ley 27280, “Ley de Preservación de las Rompientes Apropriadas para la Práctica Deportiva”, reconoce el carácter inalienable e imprescriptible de las rompientes ubicadas en el litoral peruano, desde Tumbes hasta Tacna.

Asimismo, el artículo 4 de la Ley dispone que la Dirección General de Capitanías y Guardacostas (Dicapi) es el organismo encargado de asegurar la protección de las rompientes, y de tomar acciones contra toda persona que implemente alguna actividad que pueda afectar las rompientes o las zonas de rompientes.

Por otro lado, el artículo 10 del Reglamento de la mencionada Ley, aprobado por el Decreto Supremo 015-2013-DE, precisa que la protección de las rompientes inscritas en el Registro Nacional Rompientes genera la prohibición de otorgar derechos de uso de área acuática, derechos para el desarrollo de obras u otros derechos que afecten o se superpongan con el área de la rompiente y su zona adyacente.

Por lo expuesto, el proyecto del Reglamento de la Declaratoria de Emergencia Ambiental debe prever que se tomen las medidas necesarias para evitar afectaciones a las rompientes protegidas.

En ese sentido, proponemos que se agregue lo siguiente en el artículo 17:

Artículo 17.- Criterios para la DEA y su metodología⁸

d. Para evaluar el alto riesgo para poblaciones o ecosistemas, se considera como indicadores básicos no concurrentes:

*1. Área Natural Protegida de administración nacional, regional o privada, zonas de amortiguamiento, **rompientes protegidas** o ecosistemas frágiles, potencialmente afectados por el evento súbito y significativo.*

8 El texto que aparece resaltado es el aporte brindado por la SPDA.

5. Conclusiones y recomendaciones

- Urge que el Ministerio del Ambiente (Minam) considere las recomendaciones emitidas por la SPDA y apruebe en el menor plazo posible el Reglamento para que el nuevo régimen entre en vigencia. De esta manera, podrán ser aplicadas las disposiciones que permiten una actuación coordinada entre las diferentes autoridades competentes, los responsables e involucrando a la población a fin de atender este tipo de siniestros que degradan ecosistemas importantes para nuestra vida y desarrollo, como son los bosques, ríos, océanos, entre otros.
- Es importante que se garantice la transparencia del procedimiento de la DEA, posibilitando el acceso a información actualizada y completa, así como facilitando la participación ciudadana desde el origen del suceso hasta la culminación del procedimiento de DEA, dado que una emergencia ambiental podría impactar a la ciudadanía, quienes deberían tener conocimiento prioritario del suceso y de las actuaciones del Estado para resguardar su integridad, vida y demás derechos.
- Considerando la importancia de una actuación coordinada y rápida ante eventos que podrían afectar nuestros bosques como incendios forestales, o que podrían impactar rompientes protegidas, es necesario que se reconsidere la inclusión de los incendios forestales dentro de los supuestos del proceso de la DEA, así como establecer claramente el rol de la Dicapi para la protección de las rompientes, en atención a la normativa de la materia.



SPDA

www.spda.org.pe
(511) 612 4700

info@spda.org.pe

Prolongación Arenales 437,
San Isidro, Lima - Perú



ISBN: 978-612-5180-16-2

