



PERÚ

Ministerio de Defensa

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la consolidación del Mar de Grau"

Jesús María,

OFICIO N° 823 -2016-MINDEF/DM



- Señora : Congresista de la República
ALEJANDRA ARAMAYO GAONA
Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República
- Asunto : Opinión Legal del Proyecto de Ley N° 197/2016-CR
- Ref. : a) Oficio P.O. N° 090-2016-2017/CDRGLMGE-CR del 23 de setiembre de 2016
b) Informe Legal N° 3350-2016-MINDEF/OGAJ del 24 de noviembre de 2016
- Anexo : Copia del documento de la referencia (b)

Tengo el agrado de dirigirme a usted, para saludarla cordialmente y en atención al documento de la referencia (a), mediante el cual su Despacho solicita opinión por parte del Sector Defensa sobre el Proyecto de Ley N° 197/2016-CR "Ley que declara de interés nacional la problemática de la erosión costera en las playas del litoral peruano".

Al respecto, hago de su conocimiento que el Jefe de la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Defensa, a través del documento de la referencia (b), cuya copia se remite por anexo, ha emitido opinión sobre el particular, lo que se hace extensivo para su conocimiento y fines que estime pertinentes.

Sin otro particular, es propicia la ocasión para reiterarle los sentimientos de mi especial consideración y deferente estima.

Atentamente,

MARIANO GONZÁLEZ FERNÁNDEZ
MINISTRO DE DEFENSA





INFORME LEGAL N° 3350 -2016-MINDEF/OGAJ

Señor : Abogado
CESAR AUGUSTO SEGURA CALLE
Jefe de Gabinete de Asesores del MINDEF

Asunto : Opinión Legal sobre Proyecto de Ley N° 197/2016-CR

Referencia : a) Oficio P.O. N° 090-2016-2017/CDRGLMGE-CR
b) Oficio N° 2927-2016-MINDEF/OGAJ
c) Oficio G.500-4816
d) Oficio G.500-4923
Hoja de Trámite N° 0000577368 – OGGD
Hoja de Trámite N° 0000583657 – OGGD
Hoja de Trámite N° 0000585565 – OGGD

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en atención al asunto del rubro, a fin de informar lo siguiente:

I. ANTECEDENTES:

- 1.1 Mediante el documento de la referencia (a), la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República remitió a este Ministerio el Proyecto de Ley N° 197/2016-CR, "Ley que declara de interés nacional la problemática de la erosión costera en las playas del litoral peruano". En atención a ello, su Despacho remitió el referido Proyecto de Ley a esta Oficina General para emitir la opinión legal correspondiente.
- 1.2 Con documento de la referencia (b), esta Oficina General solicitó informe técnico a la Secretaría General de la Comandancia General de la Marina de Guerra del Perú en el ámbito de sus competencias; al respecto, a través de los documentos de las referencias (c) y (d), la citada Institución Armada remitió a la Secretaría General de este Ministerio la evaluación técnica realizada sobre el mismo proyecto de ley en virtud a las consultas realizadas por la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado y la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República.
- 1.3 En ese sentido, la mencionada institución Armada, **desde el punto de vista técnico, "se permite recomendar que aquellas consideraciones establecidas en el citado Proyecto de Ley, se encuentren enmarcadas y consideradas dentro de las competencias vigentes otorgadas por el Estado Peruano, en lo se refiere a aspectos relacionados con la problemática de la erosión en el litoral peruano, cuya objetividad redundará en beneficio de la comunidad ribereña; (...)"**.

II. CONTENIDO DEL PROYECTO:

La propuesta normativa tiene por objeto declarar de interés nacional la problemática de la erosión costera en el litoral peruano, con la finalidad de recuperar, preservar y mantener las playas del litoral peruano; a fin de que se constituyan en espacios de recreación pública al alcance de todos, sean instrumentos de desarrollo económico

local y regional, generando empleo productivo en base al turismo interno y externo; y como salvaguarda de la vida y la salud de las personas, y los inmuebles de las poblaciones aledañas al mar.

III. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA:

- 3.1. La Ley N° 26889 – Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, establece los lineamientos para la elaboración, denominación y publicación de leyes, con el objeto de sistematizar la legislación, a efecto de lograr su unidad y coherencia; por lo que, corresponde analizar la propuesta normativa en razón a las disposiciones allí contempladas.
- 3.2. Al respecto, el artículo 2 del Reglamento de la Ley N° 26889, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, indica que *“la **exposición de motivos** consiste en la fundamentación jurídica de la necesidad de la propuesta normativa, con una explicación de los aspectos más relevantes y un resumen de los antecedentes que correspondan y, de ser el caso, de la legislación comparada y doctrina que se ha utilizado para su elaboración. Asimismo, la fundamentación debe incluir un análisis sobre la constitucionalidad o legalidad de la iniciativa planteada, así como sobre su coherencia con el resto de normas vigentes en el ordenamiento jurídico nacional y con las obligaciones de los tratados internacionales ratificados por el Estado”*.
- 3.3. Conforme a lo expuesto, se evidencia que la exposición de motivos del proyecto normativo bajo análisis, se sustenta en las disposiciones de la Ley N° 26856 – Ley que declara que las playas del litoral son bienes de uso público, inalienables e imprescriptibles y establecen zonas de dominio restringido, y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 050-2006-EF; así como lo establecido en el numeral 101.1 del artículo 101 de la Ley N° 28611 – Ley General del Ambiente donde se indica que *“el Estado promueve la conservación de los ecosistemas marinos y costeros, como espacios proveedores de recursos naturales, fuente de diversidad biológica marina y de servicios ambientales de importancia nacional, regional y local”*, con la finalidad de permitir establecer políticas nacionales y responsabilidades sectoriales para la recuperación, preservación y mantenimiento de las playas del litoral peruano.

Además, se advierte que en la exposición de motivos se cita lo dispuesto por los artículos 9 y 10 del referido Reglamento de la Ley N° 26856; sin embargo, en dichos artículos se hace mención a dispositivos legales que se encuentran derogado, como se muestra a continuación:



- ✓ El Decreto Supremo N° 059-96-PCM que aprueba el Texto Único Ordenado de las normas con rango de Ley que regulan la entrega en concesión al sector privado de las obras públicas de infraestructura y de servicios públicos, y su reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 060-96-PCM, fueron derogados por la Única Disposición Complementaria Derogatoria del Decreto Legislativo N° 1224, la Única Disposición Complementaria Derogatoria del Decreto Supremo N° 410-2015-EF, respectivamente.
- ✓ La Ley N° 26620 – Ley de Control y Vigilancia de las actividades marítimas, fluviales y lacustres, y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 028-DE/MGP, fueron derogados por la Primera Disposición Complementaria Derogatoria del Decreto Legislativo N° 1147 y la Única Disposición Complementaria Derogatoria del Decreto Supremo N° 015-2014-DE, respectivamente.

3.4. Por otro lado, el artículo 3 del Reglamento de La Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado mediante Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, establece que: *“el **análisis costo-beneficio** sirve como método de análisis para conocer en términos cuantitativos, los impactos y efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afecten a los actores, la sociedad y el bienestar*

general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios o en su defecto posibilita apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables. La necesidad de la norma debe ser justificada dada la naturaleza de los problemas, costos y beneficios probables y los mecanismos alternativos para solucionarlos”.

- 3.5. En ese contexto, de la revisión del análisis costo-beneficio del proyecto de ley, se indica que *“lo que cuantitativamente se invierta para recuperar, preservar y/o mantener las playas de nuestro litoral, redundaría favorablemente para el desarrollo a través de la promoción de un turismo sostenido tanto local como regional”.*

Al respecto, en la exposición de motivos se hace referencia a los artículos 9, 10 y 11 del Decreto Supremo N° 050-2006-EF, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 26856, donde se señala las competencias de las siguientes entidades:

- ✓ *La Agencia de Promoción de la Inversión Privada – PROINVERSION, es el órgano competente para el otorgamiento del derecho de concesión sobre terrenos ubicados en la zona de playa protegida que tengan por la finalidad la ejecución y explotación de obras públicas de infraestructura y servicios públicos.*
- ✓ *La Dirección General de Capitanías y Guardacostas (Autoridad Marítima Nacional realiza el otorgamiento del derecho de uso sobre la franja de hasta 50 metros de ancho paralela a la línea de alta marea, sin afectar la competencia de PROINVERSIÓN para otorgar los derechos de concesión.*
- ✓ *Las obras públicas de infraestructura y servicios públicos que ejecuten las municipalidades u otras entidades que en ejercicio de sus funciones les corresponda, sobre terrenos comprendidos en la zona de playa protegida, deberán contar con el derecho de uso por parte de [la Dirección General de Capitanías y Guardacostas o la Superintendencia de Bienes Nacionales], sin perjuicio de las coordinaciones que se efectúen con PROINVERSIÓN para determinar la existencia de proyectos en la referida zona.*

En ese sentido, se desprende de la normativa antes citada, que los medios que podrían ser utilizados para alcanzar el objetivo del proyecto normativo bajo análisis se enmarcaría dentro de las competencias de instituciones antes citadas; por lo que, el proyecto normativo bajo análisis resultaría viable si la ejecución de obras públicas de infraestructura y servicios públicos estén a cargo del sector privado.

Caso contrario, si la propuesta normativa involucra la realización de determinados actos que representasen un gasto en el Tesoro Público, se contravendría a lo dispuesto en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, que dispone que **“los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto. (...)”**; por lo que, el proyecto de ley resultaría inviable.

- 3.6 Asimismo, el análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional, regulado en el artículo 4 del mencionado Reglamento, señala que: **“El análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional debe precisar si se trata de innovar supliendo vacíos en el ordenamiento o si se trata de una propuesta que modifica o deroga normas vigentes. En caso de tener un efecto derogatorio, éste se debe precisar expresamente. El análisis debe incluir una referencia a los antecedentes, diagnóstico de la situación actual y objetivos de la propuesta. Si se modifica o deroga una norma vigente debe analizarse su idoneidad o efectividad precisando falencias, vacíos o defectos que sea necesario superar mediante una acción normativa”.**

- 3.7. En atención a lo dispuesto en la normativa citada en el párrafo precedente, se aprecia que el proyecto de ley cumple con especificar los efectos dentro del ordenamiento jurídico, con lo que supera el análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional.



- 3.8. Finalmente, debemos acotar que la presente evaluación corresponde exclusivamente al aspecto legal de la propuesta, conforme a las funciones de esta Oficina General, prescritas en el artículo 30 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Defensa, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2016-DE, motivo por el cual excede a nuestras funciones pronunciarnos sobre las connotaciones de índole técnico que deben ser abordadas por las áreas competentes.

IV. CONCLUSIÓN:

Por lo expuesto, esta Oficina General de Asesoría Jurídica opina que la propuesta presentada por el Presidente de la Comisión de Transporte y Comunicaciones del Congreso de la República, "Ley que declara de interés nacional la problemática de la erosión costera en las playas del litoral peruano" resultaría viable siempre y cuando los medios que se utilizarían para alcanzar la finalidad de la propuesta normativa no genere egresos al Tesoro Público.

Sin embargo, aun así se cumpla la condición antes señalada, se deberá tomar en cuenta la recomendación realizada por la Marina de Guerra del Perú (ver numeral 1.3), en concordancia con lo señalado en el numeral 3.3 del presente Informe Legal.

Por consiguiente, sugerimos dar respuesta en ese sentido a la citada Comisión del Congreso de la República.

Jesús María, 24 NOV 2016



Juan Miguel Zegarra Coello
Jefe de la Oficina General de
Asesoría Jurídica
Ministerio de Defensa