



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Despacho
Ministerial

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

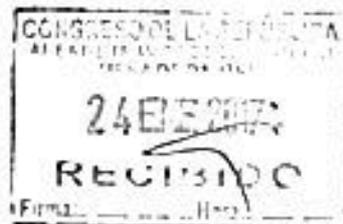
0 35129

Lima, 23 ENE 2017

R-747

OFICIO N° 38 -2017-MINAM/DM

Señor
WILMER AGUILAR MONTENEGRO
Vicepresidente
Comisión de Pueblos Andinos,
Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología
Congreso de la República
Lima.-



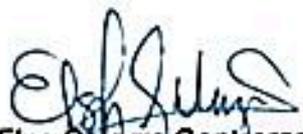
Referencia : Oficio N° 515-2016-2017/CPAAAyE-CR

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación al documento de la referencia, mediante el cual solicita la opinión sobre el Proyecto de Ley N° 518/2016-PE, que propone la "Ley que declara de interés nacional la protección, recuperación y conservación de la laguna de Pacucha".

Al respecto, adjunto al presente el Informe N° 067-2017-MINAM/SG/OAJ, elaborado por la Oficina de Asesoría Jurídica, para conocimiento y fines correspondientes.

Sin otro particular, es propicia la ocasión para reiterarle las muestras de mi mayor consideración y estima personal.

Atentamente,


Elsa Galarza Contreras
Ministra del Ambiente



PERÚ

Ministerio del Ambiente

Secretaría General

Oficina de Asesoría Jurídica

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

INFORME N° 007-2017-MINAM/SG/OAJ

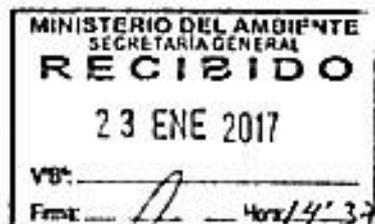
PARA : Kitty Trinidad Guerrero
Secretaria General

DE : Richard Eduardo Garcia Sabroso
Director de la Oficina de Asesoría Jurídica

ASUNTO : Opinión sobre Proyecto de Ley N° 518/2016-CR

REFERENCIA : a) Oficio N° 515-2016-2017/CPAAAyE-CR
b) Memorando N° 040-2017-MINAM/VMGA

FECHA : San Isidro, **23 ENE. 2017**



Me dirijo a usted, con relación al documento a) de la referencia, por el cual el Vicepresidente de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 518/2016-CR, que propone la "Ley que declara de interés nacional la protección, recuperación y conservación de la Laguna Pacucha".

Al respecto, informo a su Despacho lo siguiente:

I. ANTECEDENTES:

- 1.1 Mediante Oficio N° 515-2016-2017/CPAAAyE-CR del 29 de noviembre de 2016, el Vicepresidente de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República solicita al Ministerio del Ambiente opinión sobre el Proyecto de Ley N° 518/2016-CR, que propone la "Ley que declara de interés nacional la protección, recuperación y conservación de la Laguna Pacucha".
- 1.2 Mediante Memorando N° 040-2017-MINAM/VMGA del 20 de enero de 2017, el Viceministerio de Gestión Ambiental remite el Informe N° 009-2017-MINAM/VMGA/DGCA, el cual contiene la opinión de la Dirección General de Calidad Ambiental sobre el referido Proyecto de Ley.

II. ANÁLISIS:

2.1 El Proyecto de Ley contiene tres (03) artículos, los cuales señalan lo siguiente:

- El artículo 1 declara de interés nacional la protección, recuperación y conservación de la laguna de Pacucha, con la finalidad de asegurar la adopción e implementación de medidas técnicas, administrativas y de gestión que aseguren el cumplimiento de dichos fines y promuevan el desarrollo turístico de la laguna de Pacucha y sus alrededores.
- El artículo 2 faculta al Gobierno Regional de Apurímac, en el marco de sus competencias, a coordinar con las autoridades competentes la realización de un estudio técnico integral a fin de cumplir con lo establecido en el artículo 1 de la Ley.





- El artículo 3 declara a la laguna de Pacucha como zona de desarrollo turístico prioritario, para lo cual el Gobierno Regional de Apurímac realiza las gestiones y coordinaciones necesarias con el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.

2.2 Al respecto, de la revisión efectuada por esta Oficina de Asesoría Jurídica y por la Dirección General de Calidad Ambiental, se cuenta con los siguientes comentarios y sugerencias:

- a) El artículo 107 de la Constitución Política del Perú faculta a los Congresistas a tener iniciativa en la formación de leyes, marco en el que se solicita la presente opinión.
- b) Se sugiere tener en consideración que una declaratoria de interés nacional obedece a la necesidad de brindar un status especial o para fijar reglas de excepción (efectos jurídicos distintos a los ordinarios) que permitan sustentar actuaciones principalmente del Estado, de carácter extraordinario.

En ese sentido, las medidas excepcionales o extraordinarias que pudieran establecerse a través de las declaratorias de interés nacional deben justificarse y estar acordes con el principio de razonabilidad y con el mandato constitucional, según el cual, "la Constitución no ampara el abuso del derecho".

Por tanto, el Congreso de la República tiene la facultad de declarar de interés nacional determinados proyectos, siempre y cuando los efectos jurídicos de dicha declaración, prevean lo siguiente:

- Sean razonables y proporcionales con la misma, es decir, no afecten derechos superiores como los constitucionales; y,
- Estén de acuerdo con la naturaleza que los motiva, es decir, la declaratoria sea relevante para el desarrollo nacional o regional, por su carácter dinamizador de la economía, el ofrecimiento de puestos de trabajo, por ser estratégico para el posicionamiento del país u otras razones fundamentadas que beneficien al país o la colectividad.

- c) Los Proyectos de Ley emitidos por el Congreso de la República se sujetan a lo dispuesto en el Manual de Técnica Legislativa, aprobado por Acuerdo N° 095-2010-2011/MESA-CR de la Mesa Directiva del Congreso de la República de 7 de diciembre de 2010.

Dentro de ese contexto, se advierte que el proyecto de ley analizado requiere cumplir con algunos criterios de técnica legislativa contenidos en el Manual de Técnica Legislativa citado, tales como determinar si la materia que se pretende regular requiere la aprobación de una ley o estudiar el marco normativo que regula la materia¹.



¹ Manual de Técnica Legislativa, aprobado por Acuerdo N° 095-2010-2011/MESA-CR de la Mesa Directiva del Congreso de la República de 7 de diciembre de 2010, mediante el cual se estructura la forma y estructura de un Proyecto de Ley, indicando en su numeral 7 que la necesidad y viabilidad de un Proyecto de Ley consiste en el estudio y análisis de la ley para determinar su necesidad y viabilidad, lo cual comprende:

1) Determinar si la materia que se pretende regular requiere la aprobación de una ley: existen materias que pueden ser reguladas por otros órganos de gobierno o por normas de inferior jerarquía.

(...)

2) Estudio del marco normativo que regula la materia: normas nacionales y extranjeras que regulan la materia del proyecto de ley o se relacionan con ella. Incluye el estudio de las demás fuentes del derecho, doctrina, jurisprudencia, costumbre, entre otros.

(...)



En efecto, el artículo 3 de la Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos², ha declarado de interés nacional y necesidad pública la gestión integrada de los recursos hídricos del país, es decir, a la fecha los recursos hídricos cualquiera sea su fuente natural o artificial (lagos, ríos, lagunas, humedales, manantiales, etc.), cuentan con la declaratoria de interés nacional otorgada por la acotada ley.

En este contexto, la fórmula normativa y la Exposición de Motivos requiere ser revisada tomando como base el análisis sobre la coherencia con la normativa vigente en el ordenamiento jurídico nacional, conforme lo establece el artículo 2 del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS.

- d) El proyecto de ley refiere que el Gobierno Regional de Apurímac, en coordinación con las autoridades competentes, tiene la facultad de realizar un estudio técnico integral para la protección, recuperación y conservación de la laguna Pacocha. Ello implicaría que dicho estudio podría generar una iniciativa de gasto.

Ante ello, resulta importante mencionar que el artículo 79 de la Constitución Política del Perú señala que los representantes ante el Congreso de la República no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere en su presupuesto.

En ese sentido, en caso que la elaboración del estudio técnico implique alguna iniciativa de gasto, se estaría contraviniendo el artículo 79 de la Constitución Política del Perú.

- e) Por su parte, cabe mencionar que en caso se requiera la ejecución de proyecto de inversión, los mismos deben cumplir con la normas del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental – SEIA, para la protección del ambiente, tales como la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental y su Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM.
- f) Finalmente, el Proyecto de Ley busca promover la laguna Pacocha como una zona de desarrollo turístico, materia que es de competencia del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, de conformidad con lo establecido en el artículo 2 de la Ley N° 27790, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, el cual refiere que dicho Ministerio orienta y regula la actividad turística, con el fin de impulsar su desarrollo sostenible, incluyendo la promoción, orientación y regulación de la artesanía³.



² Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos

Artículo 3.- Declaratoria de interés nacional y necesidad pública

Declárase de interés nacional y necesidad pública la gestión integrada de los recursos hídricos con el propósito de lograr eficiencia y sostenibilidad en el manejo de las cuencas hidrográficas y los acuíferos para la conservación e incremento del agua, así como asegurar su calidad fomentando una nueva cultura del agua, para garantizar la satisfacción de la demanda de las actuales y futuras generaciones.

³ Artículo 2.- Competencia

El Ministerio de Comercio Exterior y Turismo define, dirige, ejecuta, coordina y supervisa la política de comercio exterior y de turismo. Tiene la responsabilidad en materia de la promoción de las exportaciones y de las negociaciones comerciales internacionales, en coordinación con los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Economía y Finanzas y los demás sectores del Gobierno en el ámbito de sus respectivas competencias. Asimismo, está encargado de la regulación del Comercio Exterior. El titular del sector dirige las negociaciones comerciales internacionales del Estado y está facultado para suscribir convenios en el marco de su competencia. En materia de turismo promueve, orienta y regula la actividad turística, con el fin de impulsar su desarrollo sostenible, incluyendo la promoción, orientación y regulación de la artesanía.



En tal sentido, se recomienda solicitar la opinión del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo respecto de esta iniciativa legislativa.

III. CONCLUSIONES:

- 3.1 El objeto de la propuesta normativa se encuentra regulado por el artículo 3 de la Ley N° 29339, Ley de Recursos Hídricos, el cual declara de interés nacional y necesidad pública la gestión integrada de los recursos hídricos del país, lo que comprende también el agua de la Laguna Plas; por lo que la fórmula normativa y la exposición de motivos requiere ser revisada tomando como base el Manual de Técnica Legislativa citado y el análisis sobre la coherencia con la normativa vigente en el ordenamiento jurídico nacional, conforme lo establece el artículo 2 del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS.
- 3.2 En caso que la elaboración del estudio técnico integral implique iniciativa de gasto, el proyecto normativo estaría contraviniendo el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, el cual establece que el Congreso de la República no tiene iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere en su presupuesto.
- 3.3 En caso se requiera la ejecución de proyectos de inversión, estos deberán cumplir con las normas para la protección del ambiente, tales como la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM.
- 3.4 Se sugiere solicitar la opinión del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, por ser la entidad competente en materia de turismo, de conformidad con lo establecido en el artículo 2 de la Ley N° 27790, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.

Atentamente,



Nancy García Y
Abogada Especialista en Asuntos Ambientales

Visto el Informe y estando de acuerdo con su contenido, lo hago mío y lo suscribo en señal de conformidad.

Richard Eduardo García Sabroso
Director de la Oficina de Asesoría Jurídica