



PERÚ

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

Despacho Ministerial

San Isidro, 05 JUN. 2017

OFICIO N° 153 -2017-VIVIENDA/DM

Señora Congresista

ALEJANDRA ARAMAYO GAONA

Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado
Congreso de la República

Presente.-



Asunto : Opinión legal sobre el Proyecto de Ley N° 1253/2016-CR "Ley que prohíbe la ejecución de inversión pública en áreas de riesgo y de muy alto riesgo no mitigable a efectos de cautelar la seguridad de la población".

Referencia : Oficio P.O. N° 1718-2016-2017/CDRGLMGE-CR

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación al documento de la referencia, mediante el cual la Comisión que preside, solicita opinión institucional del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, respecto al Proyecto de Ley N° 1253/2016-CR "Ley que prohíbe la ejecución de inversión pública en áreas de riesgo y de muy alto riesgo no mitigable a efectos de cautelar la seguridad de la población".

Al respecto, adjunto al presente, para su conocimiento y fines, copia del Informe N° 791-2017-VIVIENDA-OGAJ de la Oficina General de Asesoría Jurídica, mediante el cual, se emite opinión en relación a lo solicitado.

Sin otro particular, hago propicia la ocasión para expresarle los sentimientos de mi consideración y estima.

Atentamente,

EDMER TRUJILLO MORI
Ministro de Vivienda,
Construcción y Saneamiento

INFORME N° 991 -2017-VIVIENDA-OGAJ

A : EDUARDO MARTÍN GONZÁLEZ CHÁVEZ
Jefe de Gabinete de Asesores

C.C. : CARMEN CECILIA LECAROS VÉRTIZ
Viceministra de Vivienda y Urbanismo

Asunto : Remite opinión legal sobre el Proyecto de Ley N° 1253/2016-CR "Ley que prohíbe la ejecución de inversión pública en áreas de riesgo y de muy alto riesgo no mitigable a efectos de cautelar la seguridad de la población"

Ref. : a) Informe N° 187-2017-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU
b) Oficio N° 845-2016-2017-CEBFIF/CR
(HT N° 00076353-2017 Externo)

Fecha : 25 MAYO 2017



Por el presente me dirijo a usted con relación al asunto, a fin de emitir la opinión legal correspondiente:

I. ANTECEDENTES

- 1.1. Mediante Oficio N° 845-2016-2017-CEBFIF/CR de fecha 08.05.2017, la Presidenta de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera solicita a este Ministerio opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1253/2016-CR "Ley que prohíbe la ejecución de inversión pública en áreas de riesgo y de muy alto riesgo no mitigable a efectos de cautelar la seguridad de la población", en adelante el Proyecto de Ley.
- 1.2. Con Informe N° 187-2017-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU de fecha 18.05.2017, la Dirección General del Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo – DGPRVU hace suyo el Informe Técnico Legal N° 066-2017-VIVIENDA/VMVU-DUDU-DGPRVU-Lpg-Vmz de fecha 17.05.2017, mediante el cual la Dirección de Urbanismo y Desarrollo Urbano concluye: "(...) el Proyecto de Ley N°1253-2016-CR, que prohíbe la ejecución de inversión pública en áreas de riesgo y de muy alto riesgo no mitigable a efectos de cautelar la seguridad de la población presenta observaciones, no obstante se considera importante proteger a las poblaciones ubicadas en áreas de riesgo y de muy alto riesgo no mitigable, para lo cual sería conveniente que la misma sea articulada debidamente con la normativa vigente aplicable a su objeto."

II. ANÁLISIS

SOBRE EL OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

- 2.1. El proyecto de Ley tiene por objeto proteger a las poblaciones ubicadas en áreas de riesgo y de muy alto riesgo no mitigable y evitar pérdidas como consecuencia de impacto de fenómenos naturales u otros causados por la actividad humana.

DE LOS INFORMES TÉCNICOS

- 2.2. En el Informe Técnico Legal N° 066-2017-VIVIENDA/VMVU-DUDU-DGPRVU-Lpg-Vmz, la Dirección de Urbanismo y Desarrollo Urbano de la DGPRVU concluye que



el Proyecto de Ley presenta observaciones, en ese sentido, el citado Informe señala lo siguiente:

{...}

III. **ANÁLISIS TÉCNICO LEGAL**

{...}

3.1. La Ley N°29869, Ley de Reasentamiento Poblacional para zonas de muy alto riesgo no mitigable define la zona de riesgo de la siguiente forma:

Artículo 4. Definiciones

{...}

2. **Zona de riesgo.** Aquella donde existe la probabilidad de que la población o sus medios de vida sufran daños a consecuencia del impacto de un peligro. El riesgo se evalúa en función del peligro y la vulnerabilidad.

{...}

3.2. El Reglamento de la Ley N°29864, establece que:

"Artículo 23°.- Estimación del Riesgo

El proceso de Estimación del Riesgo comprende las acciones y procedimientos que se realizan para generar el conocimiento de los peligros o amenazas, analizar la vulnerabilidad y establecer los niveles de riesgo que permitan la toma de decisiones en la Gestión del Riesgo de Desastres".

3.3. El Manual para la evaluación de riesgos originados por Fenómenos Naturales que orienta los procedimientos para la evaluación de riesgos que permitan establecer medidas de prevención y reducción del riesgo de desastres, establece el siguiente flujograma:

{...}

El referido Manual a su vez, establece la elaboración de un mapa de riesgos como parte de su procedimiento, manifestando lo siguiente:

"4.6.2 Mapa de Niveles de Riesgos

El conocimiento de las zonas con diferentes niveles de riesgo (Nivel de Peligrosidad y Vulnerabilidad), es utilizado en los procesos de ordenamiento y planificación territorial, por lo que estos deben representar el uso que se le puede dar y los daños potenciales a que este uso estaría expuesto. El mapa de riesgo se genera del análisis de los mapas de peligro y vulnerabilidad".

{...}

De igual forma el numeral 5.2 del Manual establece que:

"ACEPTABILIDAD O TOLERANCIA DE RIESGOS

La aplicación de medidas preventivas no garantiza una confiabilidad del 100% de que no se presenten consecuencias, razón por la cual el riesgo no puede eliminarse totalmente. Su valor por pequeño que sea, nunca será nulo, por lo tanto siempre existe un límite hasta el cual se considera que el riesgo es controlable y a partir del cual no se justifica aplicar medidas preventivas.

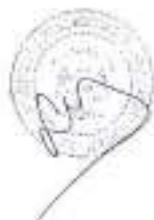
{...}"

3.4. El Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – PLANAGERD 2014 -2021, establece en su numeral 3.1.3, lo siguiente:

"3.1.3 Escenarios de Riesgo

{...}

El riesgo, producto de la interacción de los factores de peligros y



vulnerabilidad, es dinámico y cambiante en la medida en que también lo son los factores que lo producen. No podemos describir un escenario de riesgo como algo estático, sino que tenemos que describirlo como un proceso siempre en movimiento, en vías de actualización.

(...)"

- 3.5. En ese orden de ideas, la normativa vigente establece que existen niveles de riesgos, los cuales son determinados en base a un estudio cuyo procedimiento se encuentra establecido por el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres – CENEPRED. Dichos riesgos son dinámicos y cambiantes y no pueden ser eliminados totalmente, por lo que es necesario realizar estudios continuos sobre ellos a fin de poder tomar decisiones que permitan realizar una mejor Gestión del Riesgo de Desastres.

En ese sentido, la prohibición de realizar inversión pública en zonas de riesgo debe ser analizada, entendiéndose que todas las zonas urbanas son susceptibles a riesgos, ya sea bajo, medio, alto, muy alto o muy alto no mitigable, por lo que depende de la Planificación Urbana y/o de los Planes de Gestión de Riesgos de Desastres determinar las acciones preventivas para su mitigación, siempre que esto sea posible.

- 3.6. Cabe señalar que el Decreto Supremo N°115-2013-PCM, Reglamento de la Ley N°29869, Ley de Reasentamiento Poblacional para Zonas de Muy Alto Riesgo no Mitigable y su modificatoria el D.S. N°126-2013-PCM, establece en su artículo 43 lo siguiente:

"Artículo 43º.- Prohibición de uso urbano en zonas de Muy Alto Riesgo No Mitigable

Se prohíbe el poblamiento, repoblamiento o conformación de cualquier agrupamiento para fines de vivienda que ponga en riesgo la vida o integridad de las personas en zonas declaradas como de Muy Alto Riesgo No Mitigable, correspondiendo al Gobierno Local, bajo responsabilidad, ejecutar las acciones administrativas y legales que lo impidan emitiendo los dispositivos legales que las normas vigentes le facultan, asimismo, el Gobierno Regional deberá colaborar con el Gobierno Local de su jurisdicción, destinando para tal fin recursos humanos y financieros.

Se prohíbe a los funcionarios de las entidades públicas de los tres niveles de gobierno cualquier tipo de atención de servicios públicos a los nuevos asentamientos poblacionales que se ubiquen en zonas declaradas en Muy Alto Riesgo No Mitigable, bajo responsabilidad del funcionario público que otorgue cualquier autorización, licencia, y/o beneficio orientados al uso urbano.

(...)"

Del texto se colige que no solo está prohibido el asentamiento humano en zonas de Muy Alto Riesgo No Mitigable, sino también la ejecución de servicios públicos en estas zonas, por lo que el artículo 2 de la propuesta normativa por sistematización legislativa no debe proponer una regulación que ya se encuentra vigente en otras normas legales.

4. El artículo 3, establece que los proyectos de inversión pública urbana orientados a la dotación de servicios requieren necesariamente de la certificación que precisa que las áreas donde se encuentran ubicada la Unidad Productora de Servicios se encuentren asentadas en zonas exentas de riesgo o alto riesgo no mitigable.

Al respecto, la propuesta normativa debe ser clara, no encontrándose definidos los conceptos de arreglos urbanos y otros urbanos en



referencia a la dotación de servicios, así como tampoco el concepto de Unidad Productora de Servicios;

De igual forma, no se especifica cual es la entidad competente que otorgaría los certificados que validen que un predio no se encuentra asentado en zonas de riesgo o de alto riesgo no mitigable.

5. El artículo 4, establece las responsabilidades funcionales sobre el titular del pliego y los funcionarios responsables de la viabilidad y ejecución de la inversión en el otorgamiento de permisos o licencias para la implementación de proyectos.

Cabe señalar, que la referida disposición se encuentra ya contemplada en el artículo 43 del Decreto Supremo N°115-2013-PCM, Reglamento de la Ley N°29869, Ley de Reasentamiento Poblacional para Zonas de Muy Alto Riesgo no Mitigable y su modificatoria el D.S. N°126-2013-PCM.

(...)

IV. CONCLUSIÓN

Por los argumentos vertidos en la parte analítica del presente informe, concluimos que el Proyecto de Ley N°1253-2016-CR, que prohíbe la ejecución de inversión pública en áreas de riesgo y de muy alto riesgo no mitigable a efectos de cautelar la seguridad de la población presenta observaciones, no obstante se considera importante proteger a las poblaciones ubicadas en áreas de riesgo y de muy alto riesgo no mitigable, para lo cual sería conveniente que la misma sea articulada debidamente con la normativa vigente aplicable a su objeto.

(...)*

SOBRE LA COMPETENCIA DEL MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO

- 2.3. El artículo 4 de la Ley N° 30156, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento – MVCS, establece que el MVCS "tiene por finalidad **normar y promover el ordenamiento, mejoramiento, protección e integración de los centros poblados, urbanos y rurales, como sistema sostenible en el territorio nacional. Facilita el acceso de la población a una vivienda digna y a los servicios de saneamiento de calidad y sostenibles, en especial de aquella rural o de menores recursos; promueve el desarrollo del mercado inmobiliario, la inversión en infraestructura y equipamiento en los centros poblados**".
- 2.4. Los artículos 5 y 6 de la antes citada Ley, señala que el MVCS tiene competencias en las materias de: vivienda, construcción, saneamiento, urbanismo y desarrollo urbano, bienes estatales y propiedad urbana, y "es el **órgano rector de las políticas nacionales y sectoriales dentro de su ámbito de competencia, que son de obligatorio cumplimiento por los tres niveles de gobierno en el marco del proceso de descentralización, y en todo el territorio nacional**".
- 2.5. El numeral 4 del artículo 8 de la Ley N° 30156, establece como una función general del MVCS el "**dictar normas y lineamientos rectores para el ordenamiento e integración de los centros poblados urbanos y rurales a nivel nacional, así como de los procesos de conurbación, de expansión urbana, de creación y reasentamiento de centros poblados, de manera coordinada, articulada y cooperante con otros organismos del Poder Ejecutivo, con los gobiernos regionales y locales; conforme a la legislación en la materia**".
- 2.6. Asimismo, el numeral 2. del artículo 10 de la Ley N° 30156, establece como una función compartida del MVCS la de "**normar, aprobar, ejecutar y supervisar las políticas nacionales sobre ordenamiento y desarrollo urbanístico, habilitación urbana y edificaciones, uso y ocupación del suelo urbano y urbanizable, en el ámbito de su**



competencia, en concordancia con las leyes orgánicas de gobiernos regionales y de municipalidades".

- 2.7. Conforme se desprende de las normas antes señaladas el MVCS es el ente rector en las materias de vivienda, construcción, saneamiento, urbanismo y desarrollo urbano, bienes estatales y propiedad urbana, teniendo como finalidad, entre otros, el promover el ordenamiento de los centros poblados, y como función, entre otros, el supervisar las políticas nacionales sobre ordenamiento y desarrollo urbanístico, uso y ocupación del suelo urbano, administración y adjudicación de terrenos de propiedad del Estado.
- 2.8. Bajo el contexto antes señalado, la exposición de motivos de la Ley N° 30156, en materia de urbanismo y desarrollo urbano señala: "La Constitución Política del Perú consagra el derecho de toda persona a "... gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida" (artículo 2, numeral 22), asimismo, el "desarrollo integral y equilibrado de la Nación..." (artículo 44) desprendiéndose de ambas disposiciones la responsabilidad del Estado de proveer condiciones que contribuyan a mejorar la calidad de vida, como la ocupación equilibrada del territorio nacional".
- 2.9. En ese sentido, conforme a lo antes señalado, la materia que pretende regular el Proyecto de Ley recae transversalmente dentro de las competencias del MVCS.

DE LA OPINIÓN LEGAL

- 2.10. El proyecto de Ley materia de opinión contiene siete (07) artículos, en los cuales se propone regular: artículo 1 (Objeto de la Ley), artículo 2 (Prohibición de Ejecución de Inversión Pública), artículo 3 (requisitos para la Inversión Pública Urbana), artículo 4 (Responsabilidades Funcionales), artículo 5 (Derogatoria), artículo 6 (Reglamentación de la Ley) y artículo 7 (Vigencia de la Ley).
- 2.11. El artículo 1 del Proyecto de Ley señala lo siguiente:

(...)

ARTÍCULO 01.- OBJETO DE LA LEY

La presente Ley tiene por objeto proteger a las poblaciones ubicadas en áreas de riesgo y de muy alto riesgo no mitigable y evitar pérdidas como consecuencia del impacto de fenómenos naturales u otros causados por la actividad humana.

(...)

El numeral 6 del artículo 4 de la Ley N° 29869, Ley de reasentamiento poblacional para zonas de muy alto riesgo no mitigable, define a la población en riesgo como "Aquella que tiene la probabilidad de sufrir daños o pérdidas a consecuencia del impacto de un peligro y que carece de recursos suficientes para trasladarse a un lugar con mejores condiciones de seguridad."

Asimismo, cabe señalar que los términos: "área de riesgo" y "área de muy alto riesgo no mitigable" no se encuentran definidos en el marco jurídico vigente, sin embargo, los numerales 2 y 4 del artículo 4 de la Ley N° 29869 definen la de "zona de riesgo" y "zona de muy alto riesgo no mitigable", bajo los siguientes términos:

(...)

2. Zona de riesgo.

Aquella donde existe la probabilidad de que la población o sus medios de vida sufran daños a consecuencia del impacto de un peligro. El riesgo se evalúa en función del peligro y la vulnerabilidad.

(...)

4. Zona de muy alto riesgo no mitigable.

Aquella donde existe la probabilidad de que la población o sus medios de vida sufran daños o pérdidas a consecuencia del impacto de un peligro, y que la implementación de medidas de mitigación resultan de mayor costo y complejidad que llevar a cabo la reubicación de las viviendas y equipamiento urbano respectivo.

(...)"

En este sentido, considerando que el Manual de Técnica Legislativa aprobado por el Congreso de la República mediante Acuerdo de Mesa Directiva N° 242-2012-2013/MESA-CR, respecto a los proyectos de ley, señala que el título es el nombre de la ley, es la frase que da a conocer, breve y sucintamente, el objeto de la ley, permitiendo la identificación de una determinada ley de forma precisa, diferenciada, completa, escueta y cabal para que los ciudadanos en general, con sólo su lectura, adviertan si el contenido de la ley afecta sus derechos, correspondería que el título del Proyecto de Ley y el Objeto del mismo guarden relación.

2.12. El artículo 2 del Proyecto de Ley señala lo siguiente:

"(...)

ARTÍCULO 02.- PROHIBICIÓN DE EJECUCIÓN DE INVERSIÓN PÚBLICA

Prohibase la ejecución de inversión pública para la instalación e implementación de servicios públicos permanentes, en zonas en riesgo y de muy alto riesgo no mitigable, a fin de evitar futuros daños materiales y no materiales, con pérdidas significativas para la población y el Estado.

(...)"

Conforme a lo indicado por la DGPRVU, el Decreto Supremo N° 115-2013-PCM, Reglamento de la Ley N° 29869, Ley de Reasentamiento Poblacional para Zonas de Muy Alto Riesgo no Mitigable y su modificatoria el Decreto Supremo N° 126-2013-PCM, establece en el artículo 43 lo siguiente:

"(...)

Artículo 43.- Prohibición de uso urbano en zonas de Muy Alto Riesgo No Mitigable

Se prohíbe el poblamiento, repoblamiento o conformación de cualquier agrupamiento para fines de vivienda que ponga en riesgo la vida o integridad de las personas en zonas declaradas como de Muy Alto Riesgo No Mitigable, correspondiendo al Gobierno Local, bajo responsabilidad, ejecutar las acciones administrativas y legales que lo impidan emitiendo los dispositivos legales que las normas vigentes le facultan, asimismo, el Gobierno Regional deberá colaborar con el Gobierno Local de su jurisdicción, destinando para tal fin recursos humanos y financieros.

Se prohíbe a los funcionarios de las entidades públicas de los tres niveles de gobierno cualquier tipo de atención de servicios públicos a los nuevos asentamientos poblacionales que se ubiquen en zonas declaradas en Muy Alto Riesgo No Mitigable, bajo responsabilidad del funcionario público que otorgue cualquier autorización, licencia, y/o beneficio orientados al uso urbano.

(...)"

En este sentido, no solo está prohibido el asentamiento humano en zonas de Muy Alto Riesgo No Mitigable, sino también la ejecución de servicios públicos en estas zonas, por lo que es de señalar que ese extremo de la propuesta ya se encuentra regulado en el marco jurídico vigente.

2.13. El artículo 3 del Proyecto de Ley señala lo siguiente:

{...}

ARTÍCULO 03.- REQUISITOS PARA LA INVERSIÓN PÚBLICA URBANA.

La Inversión Pública orientada a la dotación de servicios de: Electrificación, Salud, Educación, Saneamiento, Viales, arreglos urbanos, otros urbanos, requieren necesariamente de la certificación que precisa que las áreas donde se encuentran ubicada "Unidad Productora de Servicios" o las familias que accederán a los servicios, según sea el caso, se encuentran asentadas en zonas exentas de riesgo o de alto riesgo no mitigable, emitidas por las entidades competentes.

{...}

Mediante Decreto Legislativo N° 1252, Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones y deroga la Ley N° 27293, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública, se creó el referido Sistema Nacional con la finalidad de orientar el uso de los recursos públicos destinados a la inversión para la efectiva prestación de servicios y la provisión de la infraestructura necesaria para el desarrollo del país, cuyo numeral 5.2 del artículo 5 señala que el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Programación Multianual de Inversiones, es el ente rector del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, y en su calidad de más alta autoridad técnico-normativa dicta los procedimientos y lineamientos para el Ciclo de Inversión, aprueba las metodologías generales teniendo en cuenta el nivel de complejidad de los proyectos, entre otros.

El literal b) del numeral 4.1 del artículo 4 del Decreto Legislativo N° 1252, establece como una de las fases del Ciclo de Inversión a la Formulación y Evaluación, la cual comprende la formulación del proyecto, de aquellas propuestas de inversión consideradas en la programación multianual, y la evaluación respectiva sobre la pertinencia de su ejecución, debiendo considerarse los recursos para la operación y mantenimiento del proyecto y las formas de financiamiento.

Al respecto la Directiva N° 002-2017-EF-63.01 - Directiva para la Formulación y Evaluación en el Marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, aprobada por Resolución Directoral N° 002-2017-EF-63.01 establece que el contenido mínimo del estudio de preinversión a nivel de perfil "deberá considerar los factores que inciden en la selección de dichas variables y los establecidos en las normas técnicas emitidas por los Sectores, según la tipología del proyecto, así como las relacionadas con la gestión del riesgo en contexto de cambio climático y los impactos ambientales. Resultado de este análisis se puede identificar alternativas técnicas, que serán evaluadas para seleccionar la mejor en sus aspectos de diseño, ejecución y funcionamiento, de tal modo de asegurar que la intervención cumpla con los niveles de servicio y estándares de calidad establecidos por el Sector competente del Gobierno Nacional."

En este sentido, como es de apreciarse, lo propuesto en el artículo 3 del Proyecto de Ley ya se encuentra recogido en la normativa especializada sobre la materia.

2.14. El artículo 4 del Proyecto de Ley señala lo siguiente:

{...}

ARTÍCULO 04.- RESPONSABILIDADES FUNCIONALES

El titular del pliego y los funcionarios responsables de la viabilidad y la ejecución de la inversión, asumen la responsabilidad funcional por su acción u



omisión, en el otorgamiento de permisos o licencias, para la implementación de Proyectos, que transgredan lo establecido en el artículo 63 de la presente Ley.

La Contraloría General de la República, en el marco de sus competencias, establece las sanciones, administrativas, civiles y penales, que corresponda, teniendo en cuenta que la omisión a la presente Ley, pone en riesgo la vida e las personas, las pérdidas materiales de las familias; así como, los activos públicos.

(...)"

El Decreto Supremo N° 115-2013-PCM, Reglamento de la Ley N° 29869, Ley de Reasentamiento Poblacional para Zonas de Muy Alto Riesgo no Mitigable y su modificatoria el Decreto Supremo N° 126-2013-PCM, establece en el artículo 43 lo siguiente:

(...)"

Artículo 43.- Prohibición de uso urbano en zonas de Muy Alto Riesgo No Mitigable

(...)"

Se prohíbe a los funcionarios de las entidades públicas de los tres niveles de gobierno cualquier tipo de atención de servicios públicos a los nuevos asentamientos poblacionales que se ubiquen en zonas declaradas en Muy Alto Riesgo No Mitigable, bajo responsabilidad del funcionario público que otorgue cualquier autorización, licencia, y/o beneficio orientados al uso urbano

(...)"

En este sentido, no solo está prohibido el asentamiento humano en zonas de Muy Alto Riesgo No Mitigable, sino que también se establece la responsabilidad del funcionario público que otorgue cualquier autorización, licencia, y/o beneficio orientados al uso urbano, por lo que es de señalar que ese extremo de la propuesta ya se encuentra regulado en el marco jurídico vigente.

- 2.15. Finalmente, sin perjuicio de lo anteriormente indicado, considerando que el Proyecto de Ley, en el extremo referido a la ejecución de inversión pública, recae fuera de las competencias del MVCS, por tal motivo, se recomienda contar con la opinión del Ministerio de Economía y Finanzas, en su calidad de organismo encargado de planear, dirigir y controlar los asuntos relativos a presupuesto, tesorería, endeudamiento, contabilidad, política fiscal, inversión pública y política económica y social. Asimismo diseña, establece, ejecuta y supervisa la política nacional y sectorial de su competencia asumiendo la rectoría de ella.

RESPECTO DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA Y CALIDAD NORMATIVA DEL PROYECTO DE LEY

- 2.16. El artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República, dispone que las proposiciones de Ley deben contener una exposición de motivos en la cual se expresen sus fundamentos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, el análisis costo-beneficio de la futura norma legal incluido, cuando corresponda, un comentario sobre su incidencia ambiental.
- 2.17. Al respecto, el Manual de Técnica Legislativa aprobado por el Congreso de la República mediante Acuerdo de Mesa Directiva N° 242-2012-2013/MESA-CR, respecto a los proyectos de ley, señala que, la exposición de motivos, incluye:
- Fundamentos de la propuesta, en la que se hace referencia al estado actual de la situación fáctica o jurídica que se pretende regular o modificar

- v. y la precisión del marco normativo, y, cuando corresponda, el análisis de las opiniones sobre la propuesta.
- ii. Efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional.
- iii. Análisis costo beneficio (costo oportunidad).
- iv. Incidencia ambiental, cuando corresponda.
- v. La relación de la iniciativa con la Agenda Legislativa y con las políticas de Estado expresadas en el Acuerdo Nacional, cuando sea el caso.
- vi. Anexo, cuando corresponda.

2.18. Por su parte, la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, contiene los lineamientos para la elaboración, la denominación y publicación de leyes, con el objeto de sistematizar la legislación, a efecto de lograr su unidad y coherencia para garantizar la estabilidad y la seguridad jurídica en el país, la misma que ha sido reglamentada mediante Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, y que debe tenerse en cuenta de manera referencial. Al respecto señala lo siguiente:

2.18.1. El artículo 2 de la Exposición de Motivos:

"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".

2.18.2. El artículo 3 del Análisis Costo Beneficio:

"3.1. 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 afectan 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 estar justificada dada la naturaleza de los problemas, los costos y beneficios probables y los mecanismos alternativos para solucionarlos.

3.2. El análisis costo beneficio es obligatorio en los anteproyectos de normas de desarrollo constitucional, leyes orgánicas o de reformas del Estado; leyes que incidan en aspectos económicos, financieros, productivos o tributarios; y leyes relacionadas con política social y ambiental.

3.3. Las propuestas que no estén comprendidas dentro de las precitadas categorías sustentarán los alcances, las implicancias y sus consecuencias, identificando a los potenciales beneficiarios y afectados en forma clara y sencilla".

2.18.3. El artículo 4 del Análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional:

"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, este 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."

- 2.19. Al respecto, todo proyecto normativo y su Exposición de Motivos, debería cumplir con lo dispuesto en el Reglamento del Congreso de la República y su Manual de Técnica Legislativa, así como tener en cuenta referencialmente, los artículos 2, 3 y 4 del Reglamento la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa. Disposiciones que conforme a lo descrito en el Proyecto de Ley y la Exposición de Motivos no han sido recogidas por el legislador, pues no considera competencias del Poder Ejecutivo, así como que los representantes del Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, conforme lo señala el artículo 79 de la Constitución Política del Perú.
- 2.20. En este sentido, cabe señalar que por sistematización legislativa las derogatorias deben ser específicas y no como se señala en el artículo 5 "Deróguense las demás normas que se opongan a la presente ley."
- 2.21. Asimismo resulta innecesario establecer en el artículo 7 que "La presente Ley, entra en vigencia a partir del siguiente día de su publicación.", ya que el artículo 109 de la Constitución Política del Perú señala que la ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, salvo disposición contraria de la misma ley que posterga su vigencia en todo o en parte.

III. CONCLUSIONES

Por lo anteriormente expuesto, desde el punto de vista legal, esta Oficina General considera que el Proyecto de Ley N° 1253/2016-CR "Ley que prohíbe la ejecución de inversión pública en áreas de riesgo y de muy alto riesgo no mitigable a efectos de cautelar la seguridad de la población", presenta observaciones conforme a los fundamentos expuestos en la parte analítica del presente informe.

Asimismo, sin perjuicio de lo anteriormente indicado, en el extremo referido a la ejecución de inversión pública, se recomienda contar con la opinión del Ministerio de Economía y Finanzas, en su calidad de organismo encargado de planear, dirigir y controlar los asuntos relativos a presupuesto, tesorería, endeudamiento, contabilidad, política fiscal, inversión pública y política económica y social. Asimismo diseña, establece, ejecuta y supervisa la política nacional y sectorial de su competencia asumiendo la rectoría de ella.

Atentamente,

Sergio Arturo Silva Acevedo
Abogado

El presente informe cuenta con la conformidad de la suscrita

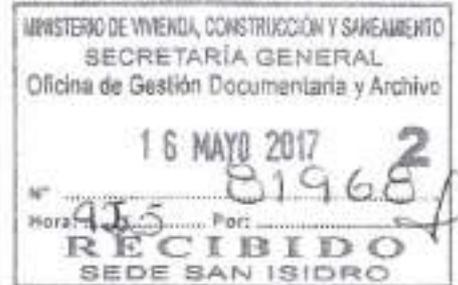

Abog. Silvana Patricia Elias Naranjo
Directora General
Oficina General de Asesoría Jurídica
Ministerio de Vivienda, Construcción
y Saneamiento

Pedido del Congreso

Lima, 05 de mayo de 2017

OFICIO P.O. N° 1718 -2016-2017/ CDRGLMGE-CR

Señor
EDMER TRUJILLO MORI
Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento
Paseo de la República 3361 - Edificio de Petroperú
San Isidro



De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, para saludarlo muy cordialmente. Asimismo, solicitarle la opinión técnico legal de su representada sobre el Proyecto de Ley 1253/2016-CR, ley que prohíbe la ejecución de inversión pública en áreas de riesgo y de muy alto riesgo no mitigable a efectos de cautelar la seguridad de la población.

Este pedido se formula de acuerdo al artículo 34 del Reglamento del Congreso de la República y el artículo 96 de la Constitución Política del Perú.

Agradeciendo la atención prestada al presente, hago propicia la ocasión para expresarle los sentimientos de mi estima personal.

Atentamente,



ALEJANDRA ARAMAYO GAONA
Presidenta
Comisión de Descentralización, Regionalización,
Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado



AAG/mch.





PERÚ

Ministerio
de Vivienda, Construcción
y Saneamiento

Despacho Ministerial

Jueves

San Isidro, 01 JUN. 2017

OFICIO N° 149 -2017-VIVIENDA/DM

Señora Congresista

MERCEDES ROSALBA ARÁOZ FERNÁNDEZ

Presidenta de la Comisión de Economía, Banca,
Finanzas e Inteligencia Financiera Congreso de la República
Presente.-

Asunto : Opinión legal sobre el Proyecto de Ley N° 1253/2016-CR "Ley que prohíbe la ejecución de inversión pública en áreas de riesgo y de muy alto riesgo no mitigable a efectos de cautelar la seguridad de la población".

Referencia : Oficio N° 845-2016-2017-CEBFIF/CR

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación al documento de la referencia, mediante el cual la Comisión que preside, solicita opinión institucional del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, respecto al Proyecto de Ley N° 1253/2016-CR "Ley que prohíbe la ejecución de inversión pública en áreas de riesgo y de muy alto riesgo no mitigable a efectos de cautelar la seguridad de la población".

Al respecto, adjunto al presente, para su conocimiento y fines, el Informe N° 791-2017-VIVIENDA-OGAJ de la Oficina General de Asesoría Jurídica, mediante el cual, se emite opinión en relación a lo solicitado.

Sin otro particular, hago propicia la ocasión para expresarle los sentimientos de mi consideración y estima.

Atentamente,

EDMER TRUJILLO MORI
Ministro de Vivienda,
Construcción y Saneamiento

Adj. Documentación
H.T. N° 00076353-2017