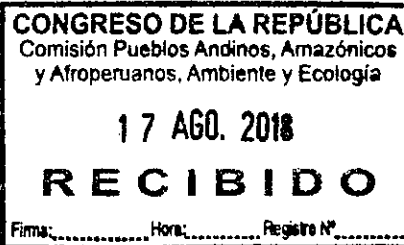




PERÚ

Ministerio del Ambiente

Despacho Ministerial



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

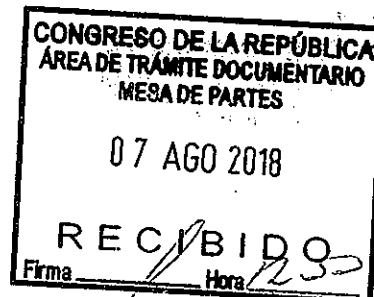
Lima, 07 AGO 2018

Reg. 031

1676

OFICIO N° 43/-2018-MINAM/DM

Señor
MARCO ANTONIO ARANA ZEGARRA
Presidente
Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y
Afroperuanos, Ambiente y Ecología
Congreso de la República
Edificio Víctor Raúl Haya de la Torre, Piso 3, Oficina 304
Pasaje Simón Rodríguez s/n
Lima.-



Asunto : Proyecto de Ley N° 3003/2017-CR
Referencia : Oficio N° P.O. N° 316-2017-2018/CPAAAAE-CR
(Registro MINAM N° 13618-2018)

Es grato dirigirme a usted, en atención al documento de la referencia, mediante el cual su Despacho solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 3003/2017-CR "Proyecto de Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la ejecución del proyecto de planta de tratamiento, ampliación y mejoramiento de la gestión integral de residuos sólidos en la provincia de San Román, Juliaca, del departamento de Puno".

Al respecto, remito a usted copia del Informe N° 473-2018-MINAM/SG/OGAJ, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica, para su conocimiento y fines pertinentes.

Sin otro particular, quedo de usted.

Atentamente,

Fabiola Muñoz Dodero
Ministra del Ambiente

JVM/dcm

Central Telefónica: 611-6000
www.minam.gob.pe



THE UNIVERSITY OF CHICAGO
 LIBRARY
 540 EAST 58TH STREET
 CHICAGO, ILL. 60637

1971

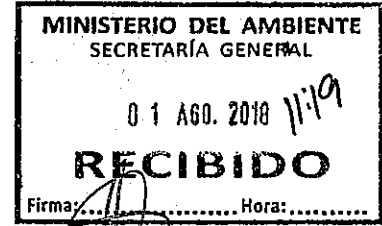
1971

UNIVERSITY OF CHICAGO
 LIBRARY



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

INFORME N° 473-2018-MINAM/SG/OGAJ



PARA : José Ángel Valdivia Morón
Secretario General

DE : Kirla Echegaray Alfaro
Directora de la Oficina General de Asesoría Jurídica

ASUNTO : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 3003/2017-CR que "Declara de necesidad pública e interés nacional la ejecución del proyecto de planta de tratamiento, ampliación y mejoramiento de la gestión integral de residuos sólidos en la provincia de San Román, Juliaca, del departamento de Puno".

REFERENCIA : a) Oficio P.O. N° 344-2017-2018-CPAAAAE/CR
b) Memorando N° 437-2018-MINAM/VMGA

FECHA : San Isidro, 30 JUL. 2018

Me dirijo a usted, con relación a los documentos de la referencia, los cuales están relacionados con el Proyecto de Ley N° 3003/2017-CR que "Declara de necesidad pública e interés nacional la ejecución del proyecto de planta de tratamiento, ampliación y mejoramiento de la gestión integral de residuos sólidos en la provincia de San Román, Juliaca, del departamento de Puno".

Al respecto, informo a su Despacho lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

- 1.1. Mediante el Oficio P.O. N° 316-2017-2018-CPAAAAE/CR el Presidente de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República, solicita al Ministerio del Ambiente emitir opinión sobre el Proyecto de Ley N° 3003/2017-CR que "Declara de necesidad pública e interés nacional la ejecución del proyecto de planta de tratamiento, ampliación y mejoramiento de la gestión integral de residuos sólidos en la provincia de San Román, Juliaca, del departamento de Puno", en adelante el Proyecto de Ley.
- 1.2. Con Memorando N° 437-2018-MINAM/VMGA el Viceministerio de Gestión Ambiental, remite el Memorando N° 651-2018-MINAM/VMGA/DGRS y el Informe N° 719-2018-MINAM/VMGA/DGRS, que contienen la opinión de la Dirección General de Residuos Sólidos sobre el Proyecto de Ley.

II. PROPUESTA NORMATIVA

- 2.1 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. En esa línea, el proyecto de Ley bajo comentario consta de un artículo.

[Handwritten mark]





PERU

Ministerio
del Ambiente

Secretaría
General

Oficina General de
Asesoría Jurídica

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

- 2.2 El citado Proyecto de Ley, propone declarar de necesidad pública e interés nacional la ejecución del proyecto de construcción de la planta de tratamiento, integral de residuos sólidos, ampliación y mejoramiento de la gestión integral de residuos sólidos municipales en la provincia de San Román, Juliaca, del departamento de Puno.

III. ANÁLISIS

3.1 Sobre la declaración de necesidad pública e interés nacional

Se debe 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. Asimismo, la necesidad pública está definida como la satisfacción de un requerimiento para una colectividad en abstracto.

En tal 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 un evento 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.

Sobre el particular, la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley señala que la Municipalidad Provincial de San Román, viene gestionando la obtención de un terreno que sirva como una planta de tratamiento integral de residuos sólidos y su adecuada disposición final; es por esta razón que se encargó a una comisión de regidores y funcionarios para este objetivo, el mismo que ha encontrado un terreno ubicado en el predio rustico denominado "Tola Pata" del Fundo Tiracoma, del distrito de Cabana, provincia de San Román, Región Puno, para que puedan llevar a cabo la ejecución de su proyecto.

Asimismo, en la Exposición de Motivos, señalan que la declaración de necesidad pública e interés nacional la ejecución del proyecto de planta de tratamiento, ampliación y mejoramiento de la gestión integral de residuos sólidos en la provincia de San Román, Juliaca, del departamento de Puno, es un proyecto declarativo; sin embargo, en el análisis costo beneficio señalan que buscan dar viabilidad a la Municipalidad Provincial de San Román para que pueda iniciar la expropiación de un terreno rustico de propiedad privada, el mismo que va a dar solución a un problema de salud pública. Además, en dicha



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

exposición señalan que la citada Municipalidad deberá incluir en su presupuesto institucional para el año 2019 y en la Programación Multianual 2018-2020, el justiprecio del predio rustico antes detallado.

Sobre el particular, la DGRS en el Informe N° 749-2018-MINAM/VMGA/DGRS, advierten que dicha propuesta legislativa está referida al proyecto de inversión denominado "Ampliación y mejoramiento de la gestión integral de residuos sólidos municipales en la ciudad de Juliaca y adecuada disposición final en las ciudades de Cabana, Cabanillas y Caracoto, en la provincia de San Román, departamento de Puno, con Código SNIP N° 139755".

Precisan además que, dicho proyecto de inversión fue aprobado por la Oficina de Programación e Inversiones del Ministerio del Ambiente – OPI Ambiente y declarado "Viable" por la Dirección General de Inversión Pública del Ministerio de Economía y Finanzas en el marco del Programa de Inversión a cargo del MINAM, y cuenta con financiamiento a través de una operación de endeudamiento externo (Agencia de Cooperación Internacional de Japón-JICA) y contrapartida nacional. También, señalan que la ejecución del mencionado proyecto de inversión se encuentra paralizada, toda vez que no cuenta con un terreno para la construcción de infraestructuras de residuos sólidos (relleno sanitario y plantas de valorización o aprovechamiento de residuos sólidos).

En esa línea de análisis, y de acuerdo a lo señalado, en la exposición de motivos de la propuesta normativa, su objeto es declarar de necesidad pública el citado proyecto de Planta Tratamiento, a fin de dar solución al problema de salud pública; sin embargo, existe contradicción en su sustento, en el sentido que indican que es un proyecto normativo declarativo; no obstante, en otro extremo señalan que buscan dar viabilidad a la Municipalidad Provincial de San Román para que pueda iniciar la expropiación de un terreno rustico de propiedad privada, para la ejecución de un proyecto de inversión, sin identificar a que proyecto de inversión se refieren; además de señalar que dicha propuesta no contraviene lo dispuesto en el artículo 79 de la Constitución, empero, señalan que la Municipalidad deberá incluir en su presupuesto el justiprecio del terreno; lo cual podría generar una iniciativa de gasto, lo cual contravendría lo establecido en el mencionado artículo 79.

3.2 Sobre la propuesta Legislativa y la expropiación

Sobre el particular, se señala que el artículo 94 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, establece que la expropiación de bienes inmuebles se sujeta a la legislación sobre la materia. El requerimiento de expropiación por causas de necesidad pública es acordado por el concejo provincial o distrital de su jurisdicción, con el voto aprobatorio de más de la mitad del número legal de regidores y procede únicamente para la ejecución de los planes de desarrollo local o la prestación, o mejor prestación, de los servicios públicos¹.

¹ Concordante con el artículo 73 de la Ley N° 27972; que establece:

"(...)

Las municipalidades, tomando en cuenta su condición de municipalidad provincial o distrital, asumen las competencias y ejercen las funciones específicas señaladas en el Capítulo II del presente Título, con carácter exclusivo o compartido, en las materias siguientes:



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Secretaría
General

Oficina General de
Asesoría Jurídica

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

Del mismo modo el artículo 95, de la citada Ley, dispone que acordada la expropiación por necesidad pública por el concejo provincial o distrital, con estricta sujeción a lo previsto en el artículo anterior, éste solicita que el Poder Ejecutivo disponga la expropiación de acuerdo a la Ley General de Expropiaciones. Señalándose en el artículo 96 de la misma norma, que para los efectos de expropiación con fines municipales, se consideran causas de necesidad pública, entre otras, la ejecución de obras públicas municipales.

En consecuencia, entre otras causas, se considera a la necesidad pública, para expropiar con fines de la ejecución de obras públicas municipales; la citada causa es acordada por el concejo provincial o distrital de su jurisdicción, quienes solicitan al Poder Ejecutivo dispongan la expropiación de acuerdo a la Ley de la materia.

Por lo que, en el marco de lo establecido en el artículo 94, 95 y 96 Ley N° 27972 no correspondería que, a través de una norma, como el proyecto de Ley, se declare de necesidad pública la problemática de la disposición final de los residuos sólidos, debido a que la Ley Orgánica de Municipalidades, establece que dicha facultad es del concejo provincial o distrital de su jurisdicción, además de disponer que la expropiación de bienes inmuebles se debe realizar en el marco de la Ley General de Expropiaciones.

Además de ello, se precisa que con fecha 23 de julio de 2018, en el diario El Peruano, se ha publicado el Decreto Legislativo N° 1362, que modifica el Decreto Legislativo N° 1192, que aprueba la Ley marco de adquisición y expropiación de inmuebles, transferencia de inmuebles de propiedad del estado, liberación de interferencias y dicta otras medidas para la ejecución de obras de infraestructura, por lo que la citada norma no ha sido parte de estudio del proyecto normativo.

En ese sentido, se señala que el MINAM, no tiene competencia para pronunciarse sobre la viabilidad de expropiación de terrenos para brindar atención a la problemática existente en la gestión y manejo de los residuos sólidos. No obstante, se precisa que los terrenos, destinados para tal fin, deben cumplir los criterios técnicos establecidos en la normatividad vigente; para lo cual el Ministerio del Ambiente, podría brindar asistencia técnica a la citada municipalidad.

En esa línea de análisis, es necesario tener presente que 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, para la elaboración de la propuesta normativa se debe tomar en consideración algunos criterios de técnica legislativa contenidos en el Manual de Técnica Legislativa citado, como son el determinar si la materia que se pretende regular requiere la aprobación de una ley; debido a que existen materias que pueden ser reguladas por otros

(...)

2. Servicios públicos locales

2.1. Saneamiento ambiental, salubridad y salud.

(...)"

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

órganos de gobierno o por normas de inferior jerarquía, como en el presente caso; así como, el estudio del marco normativo que regula la materia, a efectos de determinar su necesidad y viabilidad; lo cual no se aprecia en el presente caso.

3.3 Respecto a las acciones del Ministerio del Ambiente

Se señala que el Ministerio del Ambiente a través de la Resolución Ministerial N° 238-2018-MINAM publicada el 23 de junio de 2018, en El Peruano, declaró en emergencia la gestión y manejo de los residuos sólidos en el distrito de Juliaca, provincia de San Román, departamento de Puno, en lo que respecta a la disposición final de residuos sólidos, por un plazo de sesenta (60) días calendario, el cual aún se encuentra vigente.

Al respecto, la DGRS en el Informe N° 749-2018-MINAM/VMGA/DGRS, señala que la declaratoria de emergencia tiene por objetivo brindar atención a la problemática identificada en cuanto a la disposición final de los residuos existente en el distrito de Juliaca, dado que dicho distrito no cuenta con un relleno sanitario para efectuar la disposición final de los residuos sólidos, por lo que una de las medidas a implementarse, **para brindar atención a la problemática existente de manera temporal**, será la construcción de una celda transitoria. Precizando que la DGRS viene brindando la asistencia técnica para la elaboración del Plan de Acción, conforme a lo señalado en el artículo 2² de la citada Resolución Ministerial.



3.4 Otros aspectos a considerar

En la propuesta normativa, se hace referencia al "Artículo 1"; no obstante, el mismo debe ser considerado como "Artículo Único", de acuerdo a las reglas de redacción establecidas en el citado Manual de Técnica Legislativa.

IV. CONCLUSIONES

El Proyecto de Ley N° 3003/2017-CR no toma en cuenta algunos criterios de técnica legislativa contenidos en el Manual de Técnica Legislativa citado, como son el determinar si la materia que se pretende regular requiere la aprobación de una ley; así como, el de estudiar el marco normativo que regula la materia, a efectos de determinar su necesidad y viabilidad; del mismo modo, no se ha considerado las reglas de redacción, respecto al único artículo propuesto.

Respecto a la expropiación, se señala que el Ministerio del Ambiente, no tiene competencia para pronunciarse sobre la viabilidad de expropiación de terrenos para brindar atención a la problemática existente en la gestión y manejo de los residuos sólidos.



² "Artículo 2.- Disponer que la Municipalidad Provincial de San Román elabore, junto con las entidades involucradas, un Plan de Acción que contenga, como primera actividad, la identificación del lugar para la implementación de una celda transitoria, para lo cual se deberá contar con el consentimiento de la población; así como la presentación del expediente técnico que contenga la información con las características de ésta, entre otras actividades que se dispongan para atender la problemática identificada; señalando a los responsables de su ejecución. El citado Plan deberá ser remitido a la Dirección General de Gestión de Residuos Sólidos del Ministerio del Ambiente en un plazo máximo de siete (7) días hábiles, contado desde la vigencia de la presente Resolución Ministerial".



PERU

Ministerio
del Ambiente


Secretaría
General

Oficina General de
Asesoría Jurídica

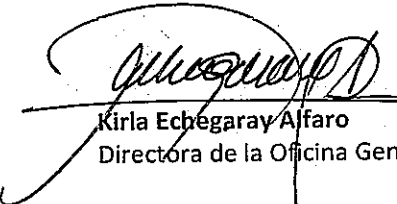
"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

9
Sobre los terrenos, destinados para la construcción de infraestructuras de residuos sólidos, se señala que estos deben cumplir los criterios técnicos establecidos en la normatividad vigente; para lo cual el Ministerio del Ambiente, podría brindar asistencia técnica a la Municipalidad Provincial de San Román.

Atentamente,


Juanita del Socorro Radas Vera
Abogada
Oficina General de Asesoría Jurídica

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


Kirla Echegaray Alfaro
Directora de la Oficina General de Asesoría Jurídica