

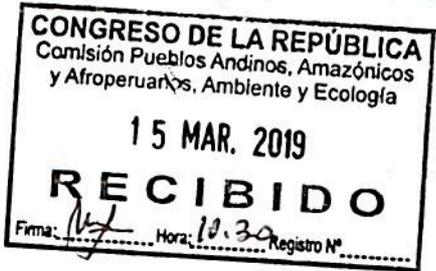


"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad"

Lima, 13 MAR. 2019

OFICIO N° 052 -2019-MEM/DM

Señor
Wilbert Gabriel Rozas Beltrán
Presidente
Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos,
Afroperuanos, Ambiente y Ecología
Congreso de la República
Presente.-



Asunto : Pedido de opinión del Proyecto de Ley N° 3659/2018-CR
Referencia : Oficio P.O. 272-2018-2019/CPAAAAE-CR
Registro N° 2877596

De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted para saludarlo cordialmente, en atención al documento de la referencia, mediante el cual solicita opinión respecto del Proyecto de Ley N° 3659/2018-CR, que propone la "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la implementación y ejecución del sistema de calefacción en base a paneles solares en las comunidades campesinas alto andinas del Perú.

Al respecto, adjunto el Informe N° 233-2019-MEM/OGAJ, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica, para su conocimiento y fines.

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

Atentamente,

FRANCISCO ISMODES MEZZANO
Ministro de Energía y Minas





PERÚ

Ministerio de Energía y Minas



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad"

INFORME N° 233 -2019-MEM/OGAJ

A : Sra. Verónica Violeta Rojas Montes
Jefa del Gabinete de Asesores del Despacho Ministerial

De : Sra. Ana Magdelyn Castillo Aransaenz
Directora General de la Oficina General de Asesoría Jurídica

Asunto : Opinión legal sobre el Proyecto de Ley N° 3659-2018-CR, que propone "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la implementación y ejecución del sistema de calefacción en base a paneles solares en las comunidades campesinas Alto Andinas del Perú"

Referencia : Registro N° 2877596

Fecha : - 7 MAR. 2019

Tengo el agrado de dirigirme a usted en relación al Proyecto de Ley N° 3659-2018-CR, que propone "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la implementación y ejecución del sistema de calefacción en base a paneles solares en las comunidades campesinas Alto Andinas del Perú", sobre el cual esta Oficina General emite el presente Informe.

I. ANTECEDENTES

1. Mediante Oficio P.O. 272-2018-2019/CPAAAAE-CR, del 3.12.2018, el presidente de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología, el señor Wilbert Gabriel Rozas Beltran solicitó a este Ministerio emitir opinión sobre el Proyecto de Ley N° 3659-2018-CR, que propone "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la implementación y ejecución del sistema de calefacción en base a paneles solares en las comunidades campesinas Alto Andinas del Perú".
2. Con Informe N° 054-2018-MEM/DGEE, del 20.12.2018, la Dirección General de Eficiencia Energetica emite opinión sobre el Proyecto de Ley en cuestión.
3. Cabe señalar que, esta Oficina General mediante el Informe N°007-2019-MEM/OGAJ, del 3.1.2019, emitió opinión sobre el Proyecto de Ley en cuestión. Posteriormente, a través del proveído de fecha 16.1.2019, se solicitó actualizar el referido informe.
4. Por otro lado, con fecha 1.2.2018, la Secretaria General de Ministerio de Energía y Minas solicita la actualización del Informe, considerando para ello, las acciones que haya llevado a cabo la Dirección General de Eficiencia Energetica con respecto al tenor de la propuesta.
5. Mediante Memorando N° 0061-2019/MEM-DGEE, del 5.2.2018, la Dirección General de Eficiencia Energetica comunica a la Oficina General de Asesoría Jurídica que





PERÚ

Ministerio
de Energía y Minas

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad"

venían evaluando una propuesta técnica de calefacción energéticamente eficiente para viviendas afectadas por las heladas y nevadas; sin embargo, a la fecha la misma ha sido descartada debido a que el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y el FONCODES, en el marco de sus competencias, están atendiendo dicha problemática, habiéndose aprobado la Ley N° 30879, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019, con recursos específicos para atender la problemática abordada en la propuesta normativa.

6. Con proveído de fecha 26.2.2019, se solicitó actualizar el Informe N° 146-2019-MEM/OGAJ que contiene la opinión legal del Proyecto de Ley N° 3659/2018-CR.

II. ANÁLISIS

1. El Proyecto de Ley N° 3659/2018-CR, tiene como objetivo declarar de interés nacional y necesidad pública la implementación y ejecución del sistema de calefacción en base a paneles solares en las comunidades campesinas alto andinas del Perú. En esa línea, la norma propuesta propone el siguiente articulado.

"Artículo Único. De la declaración de interés nacional y necesidad pública
Declárese de interés nacional y necesidad pública la implementación y ejecución del sistema de calefacción, en base a paneles solares, en las comunidades campesinas alto andinas del Perú, con la finalidad de prevenir, proteger y cautelar y salvaguardar la vida, el cuerpo y la salud de la población".

2. En cuanto a la disposición referida a declarar de interés nacional y necesidad pública la implementación y ejecución del sistema de calefacción en base a paneles solares en las comunidades campesinas alto andinas del Perú, se debe indicar que de acuerdo con lo señalado en el Informe Legal N° 036-2013-JUS/DNAJ, de fecha 10 de abril de 2013¹, las propuestas normativas que incorporen las categorías de necesidad pública e interés nacional deben tener como objetivo el bienestar de la sociedad y reconducir a la satisfacción de los derechos fundamentales, lo cual tendrá como fin último la protección de la dignidad humana, atendiendo a los siguientes parámetros: (i) que su contenido esté vinculado al bien común; y, (ii) que se contribuya a la realización de la dignidad humana; iii) que se fortalezcan principios democráticos y la convivencia pluralista; iv) que se permita evaluar otros dispositivos normativos que contengan derechos y deberes constitucionales, así como legales; y, v) que integre un proceso de toma de decisión y sea materializado por los entes competentes del Estado.

3. Asimismo, el Tribunal Constitucional² ha señalado que el interés público tiene que ver con aquello que beneficia a todos; por ende, es sinónimo y equivalente al interés general de la comunidad; y, su satisfacción constituye uno de los fines del Estado y justifica la existencia de la organización administrativa. Así, cita a Juan Igartua Salaverría, el cual, a su vez, citando a Eduardo García de Enterría³, precisa que "la Administración, está obligada a justificar las razones que imponen la decisión en el

¹ Informe Legal sobre la naturaleza jurídica e implicancias de las normas consideradas "declaraciones de necesidad pública e interés nacional". En Boletín de la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos N° 2. Abril 2013. Páginas 7-8

² Expediente N° 0090-2004-AA/TC

³ "Principio de legalidad, conceptos indeterminados y discrecionalidad administrativa", Revista española de Derecho Administrativo, disco compacto, Madrid, Civitas Ediciones, Revista N.º 092, octubre - diciembre de 1996



PERÚ

Ministerio
de Energía y Minas

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad"

sentido del interés público de una manera concreta y específica y no con una mera afirmación o invocación abstracta".

4. El Proyecto de Ley, en su Exposición de Motivos, sustenta la propuesta normativa, entre otras cosas, en lo siguiente:

(...)

- Como se puede advertir de la base normativa, la protección de la salud y el derecho a tener el mismo trato ante la Ley, es de interés público y de responsabilidad del Estado. Su obligación es regular, vigilar y promoverla. Lamentablemente, esto no se ha venido cumpliendo de manera correcta y eficaz.
- La presente propuesta legislativa busca mejorar la calidad de vida de los ciudadanos que viven en las zonas alto andinas con instalaciones que permitan el aprovechamiento de los rayos del sol para convertir esa energía en energía térmica (calentador solar), que consiste en reducir la vulnerabilidad de las personas a fin de proteger a la población frente a las bajas temperaturas y las intensas nevadas que hoy afectan a miles de pobladores, por medio del acondicionamiento, protegiendo la salud y la vida de las familias.



5. En esa línea, con la finalidad de determinar si procede una Declaratoria de Interés Nacional y Necesidad Pública, se procedió a analizar el texto y la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley N° 3659/2018-CR. Al respecto, del análisis de las mismas, se desprende lo siguiente:

- No se han determinado aquellas zonas que pueden resultar vulnerables por el friaje y las Heladas.
- No se han desarrollado las razones técnicas y económicas que sustentan que los paneles solares son la mejor alternativa para brindar calefacción a las zonas afectadas.
- No se han establecido mejores criterios de priorización, en lo que a sistemas de calefacción se refiere⁴.
- No se ha abordado en el texto de la propuesta, el desarrollo de otras tecnologías que podrían cumplir con la finalidad de prevenir, proteger, cautelar y salvaguardar la vida, el cuerpo y salud de la población en zonas alto andinas.

6. Por otro lado, se debe indicar que según el Manual de Técnica Legislativa del Congreso⁵-el cual es de obligatorio uso para la elaboración y redacción de una Ley en el Congreso de la República- respecto al proyecto de Ley debe efectuarse un estudio y análisis que permita determinar su necesidad y viabilidad, lo cual comprende, entre otros, lo siguiente: i) determinar si la materia que se pretende regular requiere de la aprobación de una ley; ii) analizar la información especializada sobre la materia; y, iii) estudiar el marco normativo que regula la materia,

⁴ Se debe priorizar zonas vulnerables afectadas por heladas que carecen de suministro eléctrico.

⁵ Aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva 242-2012-2013/MESA-CR





PERÚ

Ministerio
de Energía y Minas

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad"

considerando aquellas normas nacionales y extranjeras que regulan la materia del proyecto de ley o se relacionan con ella.

7. Conforme a lo indicado en el referido Manual, el Proyecto de ley debe contar con una exposición de motivos, que incluya los fundamentos de la propuesta, en la que se haga referencia al estado actual de la situación fáctica o jurídica que se pretende regular o modificar y la precisión del nuevo estado que genera la propuesta, así como el análisis del marco normativo y de las opiniones vertidas sobre la propuesta, en caso corresponda.
8. Sobre el particular, del análisis del Proyecto de Ley así como de su exposición de motivos, se evidencian las siguientes falencias asociadas con la elaboración de una propuesta normativa. Al respecto, destacamos las siguientes:

- No se contempla el objeto y los fines mediatos e inmediatos que se pretenden alcanzar con la aprobación de la norma así como las implicancias que conllevaría respecto a las actuales normas sobre la materia.
- No se ha considerado dentro de la Exposición de motivos, las consideraciones establecidas en el artículo 2 del Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, que giran en torno a la fundamentación jurídica de la necesidad de la norma, con explicación de los hechos más relevantes y el resumen de los antecedentes que correspondan, legislación comparada y la doctrina que se haya utilizada para su elaboración.
- No se ha incluido un análisis sobre la constitucionalidad o legalidad de la iniciativa planteada, así como coherencia con el resto de normas vigentes
- El análisis costo beneficio establecido en la propuesta normativa no cumple con los criterios establecidos en el artículo 3 del Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, toda vez que la Exposición de Motivos no ha considerado las diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, sino que se ha enfocado en indicar que la propuesta normativa busca que el Poder Ejecutivo reaccione ante una problemática uniforme. En cuanto a este punto, es importante resaltar que las normas no están hechas para dar atención a una problemática particular, sino de la sociedad en general, considerando todas sus aristas.

9. Sin perjuicio de lo señalado, es menester indicar que el Poder Ejecutivo está promoviendo programas y proyectos⁶ para reducir la vulnerabilidad de las personas

6

Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo

Artículo 38.- Programas y Proyectos Especiales

38.1. Los Programas y Proyectos Especiales son creados, en el ámbito de competencia del Poder Ejecutivo, en un Ministerio o en un Organismo Público, mediante Decreto Supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

38.2. Los Programas son estructuras funcionales creadas para atender un problema o situación crítica, o implementar una política pública específica, en el ámbito de competencia de la entidad a la que pertenecen. Solo por excepción, la creación de un Programa conlleva a la formación de un órgano o unidad orgánica en una entidad.

38.3. Los Proyectos Especiales son un conjunto articulado y coherente de actividades orientadas a alcanzar uno o varios objetivos en un periodo limitado de tiempo, siguiendo una metodología definida. Sólo se crean



PERÚ

Ministerio
de Energía y Minas

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad"

que viven en pobreza y pobreza extrema, y que pueden verse afectadas por la ola de heladas y el friaje.

10. Al respecto, uno de ellos es el Proyecto "Mi Abrigo" que es una intervención de FONCODES⁷ para el acondicionamiento de viviendas rurales en zonas de riesgo alto y muy alto frente a las heladas, con la finalidad de disminuir la vulnerabilidad de las personas que viven en pobreza y pobreza extremas expuestas por el fenómeno de las heladas en zonas alto andinas. No obstante, el desarrollo de este proyecto no contempla la utilización de paneles solares, pero sí busca cumplir el fin último de la propuesta legislativa; que es prevenir, proteger, cautelar y salvaguardar la vida, el cuerpo y la salud de las personas.
11. Cabe destacar que, el Proyecto "Mi Abrigo" es una intervención del FONCODES, en el marco del Plan Multisectorial contra las heladas y el friaje, aprobado por el Decreto Supremo N° 036-2018-PCM⁸.
12. Por otro lado, es importante mencionar que el Ministerio de Energía y Minas venía evaluando una propuesta técnica de calefacción energéticamente eficiente para viviendas afectadas por las heladas y nevadas, sin embargo, esta fue descartada debido a que el FONCODES y el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, en el marco de sus competencias, ya vienen llevando a cabo acciones para dar atención a la problemática acaecida.
13. Del mismo modo, el artículo 20 de la Ley N° 30879, Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019, ha previsto para el presente ejercicio, el desarrollo de iniciativas que buscan dar atención al problema del friaje, heladas y nevadas.
14. Finalmente, el 8 de febrero de 2019, se publicó en el Diario Oficial "El Peruano", el Decreto Supremo N° 015-209-PCM, mediante el cual se aprueba el "Plan Multisectorial ante Heladas y Friaje 2019-2021".

para atender actividades de carácter temporal. Una vez cumplidos los objetivos, sus actividades, en caso de ser necesario, se integran en órganos de línea de una entidad nacional o, por transferencia, a una entidad regional o local, según corresponda.

38.4. Excepcionalmente, la creación de un Programa o un Proyecto Especial implicará la creación de una categoría presupuestal.

38.5. En el marco de los procesos de modernización y de descentralización del Estado, la Presidencia del Consejo de Ministros evalúa a los Programas y Proyectos Especiales a fin de determinar la necesidad de su continuidad. El procedimiento de evaluación se establece por Decreto Supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

⁷ Proyecto del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

⁸ De acuerdo con la página Web del FONCODES, el proyecto "Mi Abrigo", entre los años 2017 y 2018, financió y realizó el acondicionamiento térmico de 3 mil 234 viviendas rurales de igual número de familias de departamentos de Cusco, Puno, Apurímac, Arequipa, Huancavelica, Moquegua, Tacna, Ancash, Pasco, Junín, Huánuco y Ayacucho con una inversión de 31.3 millones de soles, lo cual redujo enfermedades respiratorias y generó 3 mil 234 empleos temporales.

http://www.foncodes.gob.pe/portal/index.php/comunicacion-e-imagen/noticias-y-comunicaciones/item/1112_foncodes-amplio-cobertura-de-proyectos-haku-winay-noa-jayatai-mi-abriqo-y-aqua-mas-durante-el-ano-2018



PERÚ

Ministerio
de Energía y Minas

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad"

III. CONCLUSIÓN

La Oficina General de Asesoría Jurídica considera que el Proyecto de Ley N° 3659/2018-CR que propone la "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la implementación y ejecución del sistema de calefacción en base a paneles solares en las comunidades campesinas alto andinas del Perú", no es viable, ya que dicha propuesta no ha previsto mejores criterios de priorización, en lo que a zonas vulnerables afectadas por heladas se refiere. Del mismo modo, ya existen proyectos a cargo del Estado que cumplen con el fin último del Proyecto de Ley, el cual gira en torno a prevenir, proteger, cautelar y salvaguardar la vida, el cuerpo y la salud de las personas afectadas por heladas en las zonas alto andinas. Finalmente, no se ha abordado en el texto de la propuesta, el desarrollo de otras tecnologías que podrían cumplir con la finalidad de prevenir, proteger, cautelar y salvaguardar la vida, el cuerpo y salud de la población en las zonas alto andinas.

Por otro lado, la propuesta tampoco cumple con los parámetros que definen una Declaratoria de Interés Nacional, ni sigue las consideraciones establecidas en el Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley Marco para la producción y Sistematización Legislativa.

Sin otro particular, quedo de usted.

Atentamente,

.....
Ana Magdelyn Castillo Aránsaenz
Directora General
Oficina General de Asesoría Jurídica
Ministerio de Energía y Minas