



PERÚ

Ministerio
de Energía y Minas

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

6386
MP
28/8

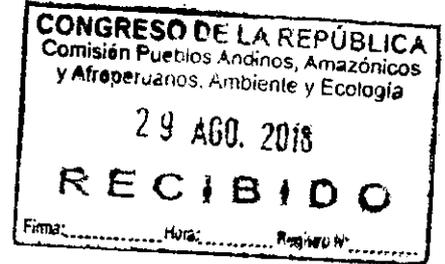
27 AGO. 2018

Lima,

REC-090

R.U. 184002

OFICIO N° 699 -2018-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 sobre el P.L. N° 2132-2017/CR

Referencia : Oficio P.O. N° 2115-2017-2018/CPAAAAE-CR
Registro N° 2764723

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° 2132-2017/CR, Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la creación del Proyecto Especial Cuenca Ramis.

Al respecto, adjunto el Informe N°734-2018-MEM/OGJ, 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,

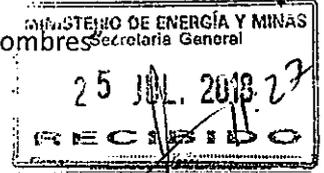
FRANCISCO ISMODES MEZZANO
Ministro de Energía y Minas

www.minem.gob.pe

Av. Las Artes Sur 260
San Borja, Lima 41, Perú
T: (511) 411 1100
Email: webmaster@minem.gob.pe



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



INFORME N° 134-2018-MEM/OGJ

A : Sr. Fernando Noblecilla Zuñiga
Secretario General

De : Sr. Percy Manuel Velarde Zapater
Director General de la Oficina General de Asesoría Jurídica

Asunto : Solicita opinión respecto del Proyecto de Ley N° 2132/2017-CR

Ref. : Expediente N° 2764723

Fecha : 25 JUL. 2018

Tengo el agrado de dirigirme a usted en relación a la solicitud de opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2132/2017-CR, Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la creación del proyecto especial Cuenca Ramis, ante lo cual cumplimos con emitir el presente Informe.

I. ANTECEDENTES

1. El Proyecto de Ley N° 2132/2017-CR, Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la creación del proyecto especial Cuenca Ramis, propone lo siguiente:

Artículo 1.- Objeto de la Ley

Declárese de necesidad pública e interés nacional la creación del Proyecto Especial Cuenca Ramis, como entidad adscrita al Ministerio de Ambiente y con sede en la localidad de Azángaro, departamento de Puno.

El proyecto Especial Cuenca Ramis tendrá la función de:

- 1.- *Implementar programas, proyectos y otras iniciativas para la recuperación, remediación y mitigación de la Cuenca del Río Ramis.*
- 2.- *Asegurar el cumplimiento de las medidas preventivas y/o correctivas de conformidad a la normatividad en materia ambiental en el ámbito de la Cuenca del Río Ramis.*

Artículo 2.- Vigencia de la Ley

La presente Ley entra en vigencia el día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano, quedando sin efecto las normas que se opongan o limiten su aplicación.

Artículo 3.- Autoridad competente

Encárguese al poder Ejecutivo la elaboración del proyecto de ley de creación del proyecto Especial Cuenca Ramis, así como de implementar





PERÚ

Ministerio
de Energía y Minas

Oficina
General de Asesoría Jurídica

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

Las acciones necesarias para garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley.

2. La Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros remite a esta Oficina General el Informe N° 045-2018-MEM/DGAAM, con la opinión desfavorable respecto al proyecto de Ley materia del presente análisis.
3. Cabe señalar que, esta Oficina General mediante el Informe N° 368-2018-MEM/OGJ del 17 de abril de 2018, emitió opinión sobre el Proyecto de Ley. Posteriormente, a través del proveído de fecha 16 de julio de 2018, se solicitará actualizar el referido informe.

II. ANÁLISIS

1. La propuesta normativa tiene como objeto la declaración de necesidad pública e interés nacional de *creación de un proyecto especial*. Asimismo, se aprecia que el contenido del artículo 3 de la propuesta de norma indica que es el Poder Ejecutivo el encargado de elaborar el proyecto de ley de creación de dicho proyecto.
2. Es decir, mediante la propuesta de ley bajo análisis no se crea ningún proyecto especial solo se declara la necesidad pública e interés nacional de su creación.
3. En ese contexto, se recuerda lo que el Informe Legal N° 036-2013-JUS/DNAJ del Ministerio de Justicia señala respecto a las propuestas normativas que incorporen las categorías de necesidad pública e interés nacional, las cuales deben tener como objetivo el bienestar de la sociedad y reconducir a la satisfacción de los derechos fundamentales, teniendo como fin último la protección de la dignidad de la persona humana, atendiendo a los siguientes parámetros:
 - Que su contenido esté vinculado al bien común.
 - Que se contribuya a la realización de la dignidad humana.
 - Que se fortalezcan los principios democráticos y la convivencia pluralista.
 - Que permita evaluar otros dispositivos normativos que contengan derechos y deberes constitucionales, así como legales.
 - Que integre un proceso de toma de decisión y sea materializado por los entes competentes del Estado.
4. Asimismo, señala que la inclusión de las categorías necesidad pública y/o interés nacional en una propuesta normativa no debería emanar de una actuación arbitraria, sino, por el contrario, de una actuación debidamente amparada en criterios técnicos y jurídicos que deberán quedar plasmados en la respectiva exposición de motivos.
5. En el caso en particular, no se motiva la declaración de la creación del proyecto referido; pues si bien es cierto la Cuenca del Río Ramis debe ser objeto de atención especial para el Estado (como en efecto lo es, existiendo a la fecha diversos dispositivos e instrumentos legales que buscan su recuperación) la





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

propuesta de ley no señala porqué es más importante la declaración de la creación y no la creación misma.

6. Por otro lado, a pesar que el Proyecto especial no se crea, la propuesta de norma señala cuáles serán sus funciones, afectando las disposiciones señaladas en el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República del Perú, respecto a la característica de *homogeneidad* y *coherencia* de una ley, es decir que las disposiciones de una ley deben guardar relación entre ellas, evitando la inclusión de materias diferentes a su objeto. En ese sentido, la propuesta normativa carece de claros lineamientos.
7. Asimismo, como se mencionó anteriormente, se encarga al Poder Ejecutivo la elaboración del proyecto de ley de creación del proyecto especial cuenca Ramis. Al respecto, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N° 29158, en su artículo 38 regula los Programas y Proyectos Especiales, indicando que 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. En ese sentido, la norma legal que cree un Proyecto Especial (que además es un conjunto articulado y coherente de actividades orientadas a alcanzar uno o varios objetivos en un período limitado de tiempo, siguiendo una metodología definida) tiene el rango de decreto supremo y no de ley.
8. Sin perjuicio de lo antes señalado, es importante hacer mención a las competencias del Ministerio de Energía y Minas (MINEM), cuyo Reglamento de Organización y Funciones, aprobado por Decreto Supremo N° 031-2007-EM, señala que el MINEM es el ente rector del Sector Energía y Minas que tiene por finalidad promover el desarrollo integral y sostenible de las actividades minero -energéticas normando y/o supervisando, según sea el caso, el cumplimiento de las políticas de alcance nacional, promoviendo la inversión en el Sector, dictando la normatividad general de alcance nacional en las materias de su competencia, promoviendo políticas de fomento y tecnificación del sector, otorgando en nombre del Estado concesiones y celebrando contratos, según corresponda, para el desarrollo de las actividades sectoriales, de conformidad con la legislación sobre la materia.
9. Por su parte, el Ministerio del Ambiente, conforme lo indica el Decreto Supremo N° 002-2017-MINAM, es el organismo del Poder Ejecutivo rector del Sector Ambiental, que desarrolla, dirige, supervisa y ejecuta la política nacional del ambiente. Asimismo, cumple la función de promover la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales, la diversidad biológica y las áreas naturales protegidas. Asimismo, la actividad del Ministerio del Ambiente comprende las acciones técnico-normativas de alcance nacional en materia de regulación ambiental, entendiéndose como tal el establecimiento de la política, la normatividad específica, la fiscalización, el control y la potestad sancionadora por el incumplimiento de las normas ambientales en el ámbito de su competencia, la misma que puede ser ejercida a través de sus organismos públicos correspondientes.





PERÚ

Ministerio
de Energía y Minas

Oficina
General de Asesoría Jurídica

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



En ese sentido, esta Oficina General sugiere que el proyecto de ley sea remitido al Ministerio del Ambiente, toda vez que se encuentra enmarcado dentro de las disposiciones y competencias que se vinculan a dicho Sector.

III. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas, esta Oficina considera que el Ministerio del Ambiente es el sector que cuenta con las competencias para emitir pronunciamiento sobre la materia planteada; sin perjuicio de lo señalado en los numerales 1, 2 y 3 del presente Informe.

Sin otro particular, quedo de usted.

Atentamente,

.....
Percy Manuel Velarde Zapater
Director General
Oficina General de Asesoría Jurídica





PERÚ

Ministerio
de Energía y Minas

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

INFORME N° 045-2018-MEM/DGAAM

A : Sr. Ricardo Labó Fossa
Viceministro de Minas

De : Ing. Teresa Ysabel Macayo Marín
Directora General de Asuntos Ambientales Mineros

Asunto : Opinión sobre Proyecto de Ley N° 2132/2017-CR, Ley que declara necesidad pública e interés nacional la creación del proyecto especial Cuenca Ramis

Referencia : Escrito N° 2764723
Oficio P.O. N° 2115-2017-2018/CPAAAAE-CR

Fecha : Lima, 05 ABR. 2018

Me dirijo a usted, con relación al documento de la referencia, a través del cual el Presidente de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República, señor Marco Antonio Arana Zegarra, solicita al Ministerio de Energía y Minas (en adelante, MEM) emitir opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2132/2017-CR, "Ley que declara necesidad pública e interés nacional la creación del proyecto especial Cuenca Ramis" (en adelante, Proyecto de Ley).

I. BASE LEGAL

- 1.1 Reglamento del Congreso de la República¹.
- 1.2 Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.
- 1.3 Decreto Supremo N° 031-2007-EM, Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Energía y Minas.

II. ANÁLISIS

- 2.1 El artículo 106° del Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 031-2007-EM², establece que la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros (en adelante, DGAAM) es el órgano técnico normativo del MEM encargado de proponer la política de conservación y protección del ambiente en el desarrollo sostenible de las actividades mineras, en concordancia con las políticas de desarrollo sostenible sectorial y nacional, así como de analizar y emitir opinión en asuntos normativos, aspectos legales del subsector y otras vinculadas con estas actividades; razón por la

¹ Reglamento aprobado por sesión del pleno del congreso del 13 de mayo de 1995.

² Decreto Supremo N° 031-2007-EM.

Artículo 106.- La Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros es el órgano técnico normativo encargado de proponer y evaluar la política ambiental del Sector Minería, proponer y/o expedir la normatividad necesaria, así como promover la ejecución de actividades orientadas a la conservación y protección de los medio ambientes referidos al desarrollo de las actividades mineras. Depende jerárquicamente del Vice Ministro de Minas.



PERÚ

Ministerio
de Energía y Minas

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

cual es competente para emitir pronunciamiento respecto de lo solicitado en el documento de la referencia.

2.2 De la lectura efectuada al Proyecto de Ley en cuestión, se advierte que este propone, entre otros aspectos:

- Declarar de necesidad pública e interés nacional la creación del Proyecto Especial Cuenca Ramis, como entidad adscrita al Ministerio del Ambiente. La función de este proyecto sería implementar programas, proyectos y otras iniciativas para la recuperación, remediación y mitigación de la Cuenca Ramis. Asimismo, deberá asegurar el cumplimiento de las medidas preventivas y/o correctivas de conformidad a la normatividad ambiental en el ámbito de la referida cuenca.
- Encargar al Poder Ejecutivo la elaboración del proyecto de ley de creación del Proyecto Especial Cuenca Ramis, así como implementar las acciones necesarias para garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en la propuesta normativa.

2.3 Sobre el particular, debe señalarse que de acuerdo con el numeral 38.1 del artículo 38° de la Ley N° 29158³, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (en adelante, Ley N° 29158), los 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

2.4 Asimismo, de acuerdo con el mismo numeral, los Proyectos Especiales son un conjunto articulado y coherente de actividades orientadas a alcanzar uno o varios objetivos en un período limitado de tiempo, siguiendo una metodología definida; siendo que solo se crean para atender actividades de carácter temporal.

2.5 En ese sentido, se advierte que la creación de un proyecto especial es una competencia del Poder Ejecutivo a través de un decreto supremo, norma que debe ser rubricada por el Presidente de la República y refrendada por uno o más Ministros a cuyo ámbito de competencia correspondan. En ese sentido, su creación no corresponde al Poder Legislativo.

2.6 Sin perjuicio de lo antes señalado, debe indicarse que si bien una de las características del contenido de la ley es su concisión y precisión⁴, también ha de considerarse que su objeto debe ser tratado en su totalidad⁵, delegando a normas que la regulen el desarrollo de temas

³ Publicada en el diario Oficial El Peruano el 20 de diciembre de 2017.

⁴ “III. CARACTERÍSTICAS DEL CONTENIDO DE LA LEY

Las características del contenido de la ley son las siguientes:

(...)

B. Concisión y precisión: se emplea el menor número de palabras para que la disposición sea entendida rápidamente y no se requiera la interpretación o conocimientos adicionales.”

Manual de Técnica Legislativa - Manual de Redacción Parlamentaria. Segunda edición. Aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva N° 242-2012-2013/MESA-CR. Congreso de la República; pp 24.

⁵ “II. REQUISITOS DEL CONTENIDO DE LA LEY

Los requisitos del contenido de la ley son los siguientes:

(...)

B. Completitud: el objeto se trata en su totalidad, por lo que no admite legislación complementaria. Excepcionalmente, y en caso la materia lo exija, delega a un reglamento el desarrollo de temas específicos para su aplicación.

(...)”



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

específicos para su aplicación. De ahí la importancia de que la propuesta normativa establezca con claridad las pautas generales que desea establecer, en atención a que legislación complementaria no debe transgredirla ni desnaturalizarla.

- 2.7 Sobre el particular, debe señalarse que de la revisión del Proyecto de Ley no se advierten disposiciones planificadoras⁶ o programáticas que redefinan la estrategia sectorial e intergubernamental sobre el tratamiento de la Cuenca Ramis, por ejemplo, si se establecerán modalidades de financiamiento o recursos presupuestarios adicionales a los ya contemplados⁷, limitándose a señalar en la sección “Análisis Costo-Beneficio” que la iniciativa “... tiene carácter declarativo y por ende no genera gastos de carácter presupuestario...”⁸.
- 2.8 En ese sentido, se observa que la propuesta recogida en el Proyecto de Ley carece de lineamientos claros que permitan identificar pautas para su posterior regulación, generando el riesgo de verse alterada o desvirtuada al no haberse delimitado con precisión la voluntad legislativa.

III. CONCLUSIONES

- 3.1 La creación de un proyecto especial es una competencia del Poder Ejecutivo a través de un decreto supremo y no de una ley. En ese sentido, la creación del Proyecto Especial Cuenca Ramis no corresponde al Poder Legislativo.
- 3.2 El Proyecto de Ley carece de lineamientos claros que permitan identificar pautas para el establecimiento de su objetivo.

De lo expresado en el presente Informe, esta Dirección General recomienda emitir opinión no favorable al Proyecto de Ley N° 2132/2017-CR, Ley que declara necesidad pública e interés nacional la creación del Proyecto Especial Cuenca Ramis.

Ibíd, pp 23.

⁶ “v. Disposiciones planificadoras: establecen planes o acciones a realizar”.

Ibíd, pp.30

⁷ Mediante la Resolución Ministerial N° 374-2006-PCM, “Constituyen Comisión Multisectorial encargada de proponer plan de acción dirigido a lograr la recuperación de la cuenca del río Ramis”; y el Decreto Supremo N° 034-2007-EM, que aprueba el “Plan de Acción dirigido a lograr la recuperación de la Cuenca Río Ramis.”

⁸ Sobre el Análisis costo beneficio, debe precisarse que el Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, señala lo siguiente:

Artículo 3.- 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.



PERÚ

**Ministerio
de Energía y Minas**

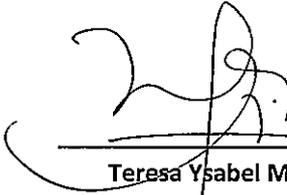
"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

IV. RECOMENDACIÓN

Remitir el presente informe al Presidente de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República, señor Marco Antonio Arana Zegarra, para los fines que estime pertinentes.

Sin otro particular, quedo de usted.

Atentamente,



Teresa Ysabel Macayo Marín
Directora General
Asuntos Ambientales Mineros

