



PERÚ

Ministerio
de Relaciones Exteriores

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional "

Lima, 30 de mayo de 2022

OF. RE (MIN) N° 3-0-A/145

Remite opinión sobre Proyecto de
Ley N° 1715/2021-CR, Ley que
declara la protección de especies
ícticas nativas de la cuenca del Lago
Titicaca y lagunas altoandinas
(Carachi, Suche, Mauri y Boga) en
peligro de extinción.

REF: Ref. Oficio N° 789-PL1715-2021-2022-CPMPEC-CR

Señor
Bernardo Jaime Quito Sarmiento
Presidente de la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas
Congreso de la República
Ciudad .-

Tengo el agrado de dirigirme a usted con relación al oficio de la referencia, a través del cual solicita la opinión técnico-legal del Ministerio de Relaciones Exteriores sobre el Proyecto de Ley 1715/2021-CR, Ley que declara la protección de especies ícticas nativas de la cuenca del Lago Titicaca y lagunas altoandinas (Carachi, Suche, Mauri y Boga) en peligro de extinción.

Sobre el particular, remito en documento adjunto el informe elaborado por la Dirección General de América y que incluye la opinión emitida por la Oficina General de Asuntos Legales y la Dirección de Medio Ambiente de esta Cancillería.

Atentamente,

César Rodrigo Landa Arroyo
Ministro de Relaciones
Exteriores



PERÚ

Ministerio
de Relaciones Exteriores

INFORME – DIRECCIÓN GENERAL DE AMÉRICA

Opinión sobre Proyecto de Ley N° 1715-2021-CR, “Ley que propone declarar la protección de especies ícticas nativas de la cuenca del Lago Titicaca y lagunas altoandinas (Carachi, Suche Mauri y Boga) en peligro de extinción”

1. Antecedentes

Mediante Oficio N.º 789-PL1715-2021-2022-CPMPEC-CR, el Congresista Bernardo Jaime Quito Sarmiento, Presidente de la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas, solicitó a este Ministerio emitir opinión técnico-legal sobre el Proyecto de Ley Nro. 1715-2021-CR, el cual declara la protección de especies ícticas de la cuenca del Lago Titicaca y lagunas altoandinas (Carachi, Suche, Mauri y Boga) en peligro de extinción.

Mediante memorandos LEG00730/2022, ODI00051/2022 y DMA00215/2022, se recibieron las opiniones de la Oficina General de Asuntos Legales y de la Dirección de Medio Ambiente, respectivamente, las mismas que han sido incorporadas en el desarrollo del presente informe.

2. Análisis

2.1. Objeto del Proyecto de Ley

- El proyecto de iniciativa legislativa tiene por objeto declarar al Suche, Boga y Mauri, de la cuenca del lago Titicaca del departamento de Puno, especies en peligro de extinción; y declarar de interés público el repoblamiento y la conservación de dichas especies y asegurar su sostenibilidad.

2.2. Marco legal del Proyecto de Ley

- El proyecto de ley es propuesto por el Congreso de la República, en virtud de la disposición contenida en el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, concordante con los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República.

2.3. Estructura del Proyecto de Ley y Técnica Normativa

- La Oficina General de Asuntos Legales efectuó su evaluación bajo los lineamientos de técnica normativa establecidos en la Ley N.º 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa y su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N.º 008-2006-JUS.
- En ese contexto, se verifica que el Proyecto de Ley cumple con la estructura establecida en la Ley N.º 26889 y su Reglamento, en la medida que cuenta con:
 - (i) Título de la disposición;
 - (ii) Parte expositiva o Exposición de Motivos;
 - (iii) Análisis costo - beneficio;
 - (iv) Análisis de impacto de vigencia de la norma en la legislación nacional; y,
 - (v) Fórmula normativa.

Análisis de la técnica normativa

La Oficina General de Asuntos Legales sugiere la revisión de la Exposición de Motivos, a fin de adecuarse a lo establecido en el artículo 2 del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, en adelante el Reglamento,



PERÚ

Ministerio
de Relaciones Exteriores

el cual establece que dicho rubro 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 corresponden.

- De igual manera, se sugiere la revisión de lo contenido en el rubro Análisis Costo-Beneficio, a fin de que el mismo esté conforme a lo establecido en el artículo 3 del Reglamento, el cual señala que dicho análisis sirve como método 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 sus beneficios o, en su defecto, posibilita apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables.
- Adicionalmente, respecto al citado rubro, se deberá tener en consideración lo señalado en el numeral 4.3 de la Guía Técnica Legislativa aprobada por Resolución Directoral N.º 002-2019-JUS/DGDNCR, el cual precisa que dicho rubro se utiliza para medir el impacto y los efectos de las propuestas normativas sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general. Esta metodología nos permite cuantificar los pros (beneficios) y contras (costos) de una propuesta normativa, facilitando la evaluación de su necesidad y la identificación de medidas alternativas que persiguen el mismo objetivo. De este modo, el análisis costo beneficio nos permite conocer los beneficios concretos que aporta la propuesta normativa; y a su vez, visibilizar los costos y gastos que genera al Estado, a los agentes involucrados, a los afectados por la medida y a la sociedad en su conjunto. Así, a través de dicha herramienta, es posible determinar si una propuesta normativa logrará satisfacer los objetivos públicos de una manera eficiente.
- Por otro lado, de conformidad con lo establecido en el artículo 1 del Reglamento, se deberá tener en consideración que la redacción correcta de la estructura del proyecto normativo es la siguiente: Título de la disposición, Parte expositiva o exposición de motivos, Análisis Costo Beneficio y Análisis de Impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional, debiendo sustituir la mención "Efecto de la vigencia de la norma sobre la legislación" por "Análisis de Impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional". Asimismo, como se puede advertir, dicho acápite debe ser posterior al Análisis Costo Beneficio, por lo que se sugiere modificar seguir el orden establecido en el citado proyecto. Asimismo, se debe tener en cuenta que el artículo 4 del Reglamento establece que se 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; por lo que se sugiere precisar de manera correcta la redacción correcta del citado rubro, así como el contenido del mismo.
- Adicionalmente, de conformidad con lo señalado en el artículo 27 del Reglamento, la parte final de las normas se denominarán disposiciones complementarias, las cuales deben seguir el siguiente orden: Disposiciones Complementarias Finales, Disposiciones Complementarias Transitorias, Disposiciones Complementarias Modificatorias y Disposiciones Complementarias Derogatorias. Cabe resaltar que el Proyecto de Ley no ha cumplido con lo señalado en el citado artículo, por lo que se sugiere la revisión correspondiente a fin de que el artículo 7 sea considerado una Disposición Complementaria Final y el artículo 8 una Disposición Complementaria Derogatoria.

2.5. Análisis de la fórmula normativa



PERÚ

Ministerio
de Relaciones Exteriores

La Oficina de Derecho Internacional Público de la Oficina General de Asuntos Legales, emitió opinión al referido proyecto de Ley, desde una perspectiva del derecho internacional público, destacando lo siguiente:

- No presenta objeciones a la declaración de interés público relativo a las especies marinas señaladas (suche, boga y mauri) en el contexto del Lago Titicaca.
- De los artículos 1 al 4, el Proyecto de Ley poseería carácter declarativo, porque no establece las acciones a través de las cuales se podrá concretar la finalidad a la cual se encamina. Como señala Jiménez Gonzales (Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria), en el "Informe Temático N.º 10/2012- "(...) las normas declarativas, si bien son obligatorias, no tienen una vinculación jurídica que determine que su inobservancia genere responsabilidad jurídica. La vinculación de una norma declarativa es referencial, discrecional, porque el Parlamento lo que hace con este tipo de normas es pronunciarse sobre una determinada política pública, por tanto, su vinculación está en el ámbito político, no jurídico" (p. 5).
- En tal sentido, no se generaría una contravención al marco del derecho internacional público, en este extremo (artículo 1 al 4). Se recomienda, no obstante, que se proceda a analizar la técnica legislativa empleada, en especial, del artículo 3 del proyecto de ley.
- Con relación al artículo 5 del proyecto examinado, el contenido de esta disposición se refiere a un encargo directo que sería delegado al Ministerio de Relaciones Exteriores por el Congreso de la República. En aras del principio de separación de poderes, consagrado a nivel constitucional (artículo 43 de la Constitución Política), se recomienda la eliminación del referido artículo.
- No se debe dejar de mencionar que la terminología "acuerdo normativo común" no se usa para hacer referencia a instrumentos internacionales. Además, se recuerda que la Autoridad Binacional Autónoma del Sistema Hídrico del lago Titicaca, río Desaguadero, lago Poopó y salar de Coipasa (ALT) es un sujeto de derecho internacional autónomo a la voluntad del Estado peruano.
- Ahora bien, en atención a la normativa nacional, luego de la revisión de la formula normativa se advierte que lo establecido en el artículo 5 del Proyecto de Ley no ha sido debidamente desarrollado en la Exposición de Motivos, rubro en el cual debió señalarse, de manera expresa, la fundamentación jurídica respecto de la participación del Ministerio de Relaciones Exteriores por lo que, de no contener un sustento legal, no resultaría viable su incorporación.
- En la misma línea, el artículo 6 del Proyecto de Ley señala que el Ministerio de Agricultura y el Ministerio del Ambiente, dentro de sus respectivos campos de competencia, adoptaran medidas específicas que se requieren para su cumplimiento; sin embargo, dicha precisión no ha sido desarrollada en la exposición de motivos, señalando en atención a qué funciones es que dichas entidades participan en el citado proyecto normativo.





PERÚ

Ministerio
de Relaciones Exteriores

- Por otro lado, y en atención a lo señalado, los artículos 7 y 8 debieron ser considerados Disposiciones Complementarias y no artículos. Asimismo, los artículos que contiene el Proyecto de Ley deberán contener un título, siendo respecto del artículo 1, el referente al Objeto.
- Cabe resaltar que la Exposición de Motivos contiene un cuadro respecto del volumen anual de extracción de pescado en el departamento de Puno; sin embargo, el mismo se refiere a los años comprendidos entre 2007 y 2013, es decir, podría no reflejar la situación actual respecto de las especies que se pretenden proteger.
- Asimismo, el literal b) del numeral III de la Exposición de Motivos desarrolla lo referente a las medidas administrativas emitidas para procurar la conservación de las especies nativas del lago Titicaca; sin embargo, no se precisa el impacto que estas han tenido hasta la actualidad ni cómo ello repercute a declarar en peligro de extinción las especies.

2.6. Opinión de la Dirección de Medio Ambiente

- Conforme a lo señalado en el mencionado Proyecto de Ley, se busca que el Perú declare las especies ícticas nativas de la cuenca del Lago Titicaca como especies en peligro de extinción. Al respecto, de acuerdo con el artículo 98 del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Ministerio de Relaciones Exteriores, la Dirección de Medio Ambiente es una unidad orgánica que depende de la Dirección General para Asuntos Multilaterales y Globales, que es responsable de la promoción y defensa de los intereses y objetivos del Perú a nivel multilateral en los asuntos de medio ambiente y desarrollo sostenible, en coordinación con el Ministerio del Ambiente y otros sectores vinculados. En ese sentido, el Proyecto de Ley N.º 1715/2021-CR, al ser de aplicación nacional y tener algunos elementos bilaterales en el marco de Autoridad Binacional Autónoma de la Cuenca del Sistema Hídrico del Lago Titicaca, Río Desaguadero, Lago Poopó y Salar de Coipasa, no se encuentra dentro de las competencias de esta Dirección.
- Asimismo, la Dirección de Medio Ambiente procedió a revisar los Apéndices I, II y III de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES); sin embargo, no se encontró registro de las especies Suches (*Trichomycterus rivulatus*), Boga (*Orestias pentlandii*) ni Mauri (*Trichomycterus dispar*). En razón de ello, al no encontrarse dichas especies comprendidas en la citada Convención, que forma parte de los instrumentos internacionales en los que el Perú cuenta con obligaciones multilaterales, no forma parte de las competencias de la Dirección de Medio Ambiente, siendo que esta Dirección coadyuva con la implementación de dicho instrumento internacional.

2.7. Opinión de la Dirección General de América

- El artículo 5 del Proyecto de Ley estipula que "el Ministerio de Relaciones Exteriores, tratará con la República de Bolivia los términos de un acuerdo normativo común para



PERÚ

Ministerio
de Relaciones Exteriores

la conservación de las especies ícticas precisadas en los artículos 2 y 3 de la presente ley".

- Al respecto, cabe precisar que el nombre oficial de Bolivia es Estado Plurinacional de Bolivia.
- En 1992, por intercambio de notas reversales, el Perú y Bolivia crearon la Autoridad Binacional Autónoma del Sistema Hídrico del Lago Titicaca, Río Desaguadero, Lago Poopó, Salar de Coipasa (ALT). Se estableció su marco de funcionamiento, también por intercambio de notas reversales en 1993, suscritas por los ministros de Relaciones Exteriores, las cuales fueron ratificadas por los Congresos de ambos Estados. En 1996 se aprueba el Estatuto y el Reglamento de Manejo Económico y Financiero de la ALT, ratificado también por los parlamentos de ambos países en 1997.
- La ALT es una entidad de derecho público internacional con plena autonomía de decisión y gestión en el ámbito técnico, administrativo-económico y financiero. Depende funcional y políticamente de los Ministerios de Relaciones Exteriores del Perú y Bolivia.
- De acuerdo con el artículo 4 del Estatuto de la ALT, su objetivo general es promover y conducir las acciones, programas y proyectos, y dictar y hacer cumplir las normas de ordenamiento, manejo, control y protección en la gestión del agua, del Sistema Hídrico Titicaca-Desaguadero-Poopó-Salar de Coipasa (...).
- El artículo 5.c) de dicho Estatuto señala que una de las principales funciones de la ALT es ejercer la autoridad sobre los recursos hídricos e hidrobiológicos de connotación binacional del Sistema Hídrico TDPS, estableciendo las normas y reglas de operación y recomendando las medidas a adoptar en épocas de eventos extremos (sequías, inundaciones).
- En ese sentido, se debe hacer notar que la ALT es el mecanismo bilateral acordado por ambos Estados que abarca a los recursos hidrobiológicos del lago Titicaca, como las especies ícticas carachi, suche, mauri y boga. Esta autoridad binacional se encuentra en pleno funcionamiento.
- Cabe destacar que se encuentra en curso el proceso de reingeniería de la ALT que la dotará de una nueva estructura y funcionamiento, mediante la aprobación de un nuevo estatuto de la organización, el cual se tiene previsto finalizar en el presente año.

Conclusiones y recomendaciones

- El proyecto de ley no genera una contravención en el marco del derecho internacional público, ya que este posee un carácter declarativo.

El artículo 5 del proyecto de ley hace referencia a un encargo que el Congreso de la República estaría delegando de manera directa al Ministerio de Relaciones Exteriores. En ese sentido, a fin de garantizar el principio de separación de poderes, establecido



PERÚ

Ministerio
de Relaciones Exteriores

en el artículo 43 de la Constitución Política del Perú, se recomienda la eliminación del citado artículo.

- Se recomienda a la presidencia de la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas del Congreso de la República, solicitar la opinión de las Autoridades Administrativas CITES correspondientes: Ministerio de la Producción (Dirección General de Asuntos Ambientales Pesqueros y Acuícolas), y Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (Dirección de Gestión Sostenible del Patrimonio de Fauna Silvestre); así como de la Autoridad Científica CITES del Perú: Ministerio del Ambiente. Asimismo, sugiere revisar el título del proyecto y el contenido del mismo, a fin de que exista concordancia en su contenido.
- La Autoridad Binacional Autónoma del Sistema Hídrico del Lago Titicaca, Río Desaguadero, Lago Poopó, Salar de Coipasa (ALT), organización internacional creada por el Perú y Bolivia, es el espacio idóneo en el cual se pueden tratar temas relacionados a los recursos hidrobiológicos del lago Titicaca de manera bilateral con Bolivia.
- En virtud de lo expuesto, y sin perjuicio de las recomendaciones formuladas, las dependencias competentes del Ministerio de Relaciones Exteriores convienen en que el Proyecto de Ley N° 1715-2021-CR, "Ley que propone declarar la protección de especies ícticas nativas de la cuenca del Lago Titicaca y lagunas altoandinas (Carachi, Suche Mauri y Boga) en peligro de extinción" es viable, en tanto no contraviene las obligaciones internacionales asumidas del Perú.

