– Com. Energía y Minas

– Proy. 6598
7460

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
05 NOV. 2024
RECIBIDO
Hora: 15:56PM

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

OFICIO Nº 318 -2024 –PR

Lima, 5 de noviembre de 2024

Señor
EDUARDO SALHUANA CAVIDES
Presidente del Congreso de la República
Presente. -

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Autógrafa de Ley que crea el registro único consolidado de personas afectadas por derrames o fugas de hidrocarburos. Al respecto consideramos conveniente observarla por lo siguiente[1]:

Observaciones a la Autógrafa de Ley

Sobre el derecho a la salud

1. En el marco de las disposiciones constitucionales, el derecho a la salud tiene su desarrollo en diversas leyes, como la Ley N° 26842, Ley General de Salud y sus modificatorias, que lo aborda en su Título Preliminar, así como al regular los derechos de los usuarios de los servicios de salud.

   Por su parte, la Organización Panamericana de la Salud, señala: *"Un medioambiente saludable es vital para garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades. La salud pública ambiental, que se refiere a la intersección entre el medioambiente y la salud pública, aborda los factores ambientales que influyen en la salud humana, y que incluyen factores físicos, químicos y biológicos, y todos los comportamientos relacionados con estos. Conjuntamente, estas condiciones se denominan determinantes ambientales de la salud. Las amenazas para cualquiera de estos determinantes pueden tener efectos adversos en la salud y el bienestar en toda la población. Abordar los determinantes ambientales de la salud mejora directamente la salud de las poblaciones. Indirectamente, también mejora la productividad y aumenta el disfrute del consumo de bienes y servicios no relacionados con la salud"*[2].

   Por su parte, la Organización Mundial de la Salud señala que *"La salud ambiental comprende aquellos aspectos de la salud humana, incluida la calidad de vida, que son determinados por factores ambientales físicos, químicos, biológicos, sociales y psicosociales. También se refiere a la teoría y práctica de evaluación, corrección, control y prevención de los factores ambientales que pueden afectar de forma adversa la salud de la presente y futuras generaciones"*[3].

Sobre el registro "único"

2. Por otro lado, la disposición de crear un registro con la finalidad de identificar, evaluar y documentar a todas las personas afectadas para salvaguardar sus derechos, resulta ambigua, por cuanto no establece qué aspectos tendrían que ser evaluados para determinar si corresponde que una persona sea incorporada en el pretendido registro.

   Esta incertidumbre no puede suplirse porque, según la exposición de motivos del proyecto de ley (actual Autógrafa), habría afectación de diversa índole; por ejemplo, porque los pobladores *"[...] fueron dejados sin su fuente primordial patrimonial [...]"* ya que el derrame de crudo de petróleo (del 12 de enero de 2022 en el mar de Ventanilla) *"[...] ha dejado sin trabajo a miles de personas que*

---

1 Sobre la base del Informe Nº D001020-2024-OGAJ-MINSA, Informe N° 1048-2024-MINEM/OGAJ e Informe N° D001556-2024-PCM-OGAJ

2 https://www.paho.org/es/temas/determinantes-ambientales-salud

3 https://www.scielosp.org/article/rpsp/2000.v7n3/137-147

vivían de la pesca artesanal, dedicadas a diferentes actividades, de venta de bienes, así como también de prestación de servicios, siendo los más perjudicados los pescadores artesanales de orilla, quienes nunca tuvieron necesidad de contar con un carnet o permiso de pesca, pues toda vez que no ingresaban mar adentro, nunca se les solicitó que cuenten con documento acreditativo alguno"; siendo el caso que ninguno de los ministerios, a los que se les pretende asignar la función de coordinación en torno al procedimiento de inscripción en el registro, tiene competencias para determinar tal afectación laboral o comercial.

Tampoco se precisa qué derechos se pretenden salvaguardar con el pretendido registro, lo que también dificulta determinar los criterios que se emplearán para considerar afectada a una persona y poder incorporarla en el pretendido Registro Único.

Debe señalarse además, que con la Ley N° 31189 fue creado el Registro Nacional de Personas Afectadas en la Salud por Contaminación con Metales Pesados y Otras Sustancias Químicas, por lo que el adjetivo "Único" que emplea la autógrafa, puede generar confusiones, lo que refuerza la necesidad de esclarecer la finalidad de la norma propuesta.

Sobre el Registro Nacional de Personas Afectadas en la Salud por Contaminación con Metales Pesados y Otras Sustancias Químicas

3. Por otra parte, la Ley N° 31189, Ley para Fortalecer la Prevención Mitigación y Atención de la Salud Afectada por la Contaminación con Metales Pesados y otras Sustancias Químicas, dispone en el artículo 5, lo siguiente:

> *"El Ministerio de Salud implementa y actualiza el Registro Nacional de Personas Afectadas en la Salud por Contaminación con Metales Pesados y Otras Sustancias Químicas, a fin de organizar el sistema de atención sobre esta materia, que brinde mayor conocimiento sobre su incidencia, prevalencia y demás información relevante en cada área geográfica que se produzca, así como los niveles de afectación en la salud.*
>
> *"El registro se construye a partir de la información obtenida en atenciones médicas realizadas, en los establecimientos de salud de los tres niveles de gobierno, siendo responsabilidad del Ministerio de Salud su conducción y actualización periódica, conforme lo señale el reglamento".*

En esa misma línea, el Reglamento de la Ley N° 31189, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2023-SA, en el Subcapítulo II sobre el Registro Nacional de personas afectadas en la salud por contaminación de metales y otras sustancias químicas, en el artículo 17, señala que el mencionado registro está destinado para las personas afectadas en su salud, debido a la contaminación del ambiente por metales pesados y otras sustancias (MPOSQ), este registro permite obtener datos estadísticos para el seguimiento de las personas que presentan dicha afectación, según información procedente de los establecimientos de salud de los tres niveles de gobierno. El MINSA, a través del Centro Nacional de Epidemiología, Prevención y Control de Enfermedades (CDC), implementa y actualiza trimestralmente el mencionado registro.

Es pertinente señalar que mediante el Decreto Supremo Nº 129-2022-PCM se crea la Comisión Multisectorial de naturaleza permanente encargada de realizar el seguimiento a la incorporación de la prevención, mitigación y atención de la salud afectada por la contaminación con metales pesados y otras sustancias químicas en los planes y programas a cargo de las entidades de los tres niveles de gobierno; así como, a la implementación del Plan Especial Multisectorial, aprobado por Decreto Supremo N° 037-2021-MINAM.

En ese sentido, con la Autógrafa se estarían sobre regulando las competencias y duplicando el registro de las personas afectadas, ya que se establece como una de las funciones de la Comisión Multisectorial realizar "el seguimiento y elaborar informes técnicos y/o reportes sobre la incorporación de la prevención, mitigación y atención de la salud de la población afectada por la contaminación con metales pesados y otras sustancias químicas en los planes y programas de las entidades de los tres niveles de gobierno".

Asimismo, en la Norma Técnica de Salud NTS Nº 111-2014-MINSA/DGE – V.01. se establece la Vigilancia Epidemiológica en Salud Pública de Factores de Riesgo por Exposición e Intoxicación por Metales Pesados y Metaloides, aprobada con Resolución Ministerial Nº 006- 2015/MINSA.

Es de advertir que tanto el artículo 1, por el que se crea el mencionado Registro, como el artículo 2, sobre el procedimiento para la inscripción, se vinculan con la finalidad de la autógrafa, que está referida a "*identificar, evaluar y documentar a todas las personas afectadas para salvaguardar sus derechos*", esta generalidad, en los términos propuestos, impiden identificar al beneficiario de la norma, y con ello, el derecho que se pretende proteger, generando imprecisión en la determinación del ámbito de aplicación, circunstancias que harían inviable el cumplimiento de la ley.

En tal sentido, el **artículo 1** de la Autógrafa, se limita a crear un registro, disponiendo acciones generales que no expresan el derecho individual de la persona, ni el derecho colectivo que se propone cautelar, lo cual genera el riesgo de una sobrerregulación normativa en cuanto a los registros sobre la afectación que los daños ambientales producen en la salud de las personas.

Sobre el particular, debe tenerse en cuenta que la determinación del objeto de una ley, es un aspecto fundamental en el proceso legislativo, a fin de permitir que el ciudadano pueda ejercer sus derechos dentro del principio de legalidad; por ello, debe tenerse presente que son atributos del objeto de la norma, la claridad, la precisión y su vinculación de modo indubitable al interés público, de manera expresa e inequívoca, a fin de dar vigencia a los derechos constitucionales de la personas, así como al Estado, ejecutar las acciones coercitivas en caso de incumplimiento.

Sobre las actividades de hidrocarburos

4. En otro aspecto, las actividades de hidrocarburos implican la ejecución de operaciones y procedimientos complejos a cargo de personal capacitado y especializado que, en principio, debe cumplir estrictamente con los estándares internacionales contemplados para la industria y recogidos por la norma; sin embargo, su ejecución no está exenta de errores u omisiones técnicas derivadas de la propia naturaleza humana y de la complejidad misma de los procesos industriales.

En ese contexto, la normativa sectorial vigente sobre seguridad de hidrocarburos emitida por el Ministerio de Energía y Minas - MINEM, ha establecido las condiciones técnicas para el desarrollo de las actividades de hidrocarburos, entre ellas se encuentra la obligación de los agentes de asumir la responsabilidad por los daños personales y materiales, que puedan ocasionar el desarrollo de sus operaciones, así como, la obligación de contar con pólizas de seguro de responsabilidad civil extracontractual, considerando la naturaleza riesgosa de las actividades; ello, dentro del marco de su deber de reparar o compensar íntegramente los daños generados a los afectados.

En ese sentido, el MINEM, en ejercicio de sus competencias, ha propuesto la modificación del Anexo 4 del Reglamento de Transporte de Hidrocarburos por Ductos aprobado por Decreto Supremo N° 081-2007-EM, el cual detalla el Procedimiento para Control de Emergencia durante la realización de las actividades de transporte de hidrocarburos por ductos, tales como fuga, explosiones, accidentes, incendios, entre otros; siendo que el numeral 4 del citado Anexo regula el tratamiento de las compensaciones por los daños ocasionados a terceros, propiedades y medio ambiente. Norma que ha sido analizada considerando las implicancias y características técnicas de la industria de los hidrocarburos y que se encuentra pre publicada y en fase final de aprobación, previa evaluación de los comentarios recibidos.

En ese contexto, la Autógrafa de Ley crea un Registro de Personas afectadas por derrames y/o fugas de hidrocarburos a cargo del MINEM de forma genérica sin considerar las condiciones técnicas particulares de las actividades de hidrocarburos, las cuales siguen diferentes prácticas internacionales de la industria, y tienen una regulación específica prevista para cada una; en ese sentido, establecer un Registro Único Consolidado de Personas Afectadas por Derrames o Fugas de Hidrocarburos, no solo vulnera las competencias normativas del MINEM, sino que además, dificulta el ejercicio de tales competencias, más aún cuando existe una publicación de un proyecto de decreto supremo en su fase final de aprobación, lo cual afecta la predictibilidad que necesita la industria para

atraer la inversión.

Cabe mencionar que la creación de un Registro Único Consolidado de Personas Afectadas por Derrames o Fugas de Hidrocarburos implicaría asumir responsabilidades en la documentación, evaluación y asistencia a personas que han sufrido daños a consecuencia de actividades relacionadas con hidrocarburos; tarea que, además de vulnerar las competencias normativas del MINEM previstas por Ley, exige capacidad técnica y operativa que, por su naturaleza eminentemente resarcitoria y social, no corresponde al MINEM en el alcance que se plantea; toda vez que, conforme al artículo 1970 del Código Civil, referido a la responsabilidad por riesgo, la obligación de reparar y compensar por los daños recae en su autor, a partir de la determinación de su responsabilidad administrativa o judicial.

Por otro lado, dado que la gestión de un registro de afectados implica actividades de identificación y evaluación de daños, así como la coordinación de acciones de compensación y reparación, que no están contempladas entre las competencias de supervisión técnica y regulación sectorial del MINEM, se genera la posibilidad de ocasionar ineficiencias en la respuesta estatal ante los daños ocasionados por derrames de hidrocarburos. Además, el MINEM carece de la infraestructura necesaria para llevar a cabo estas tareas, con lo cual, la Autógrafa de Ley estaría generando que una entidad del Poder Ejecutivo incurra en gastos de implementación, lo cual vulnera el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, según el cual, los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto.

Afectación al principio de coherencia normativa

5. El artículo 2 de la Autógrafa de Ley señala que la Presidencia del Consejo de Ministros, en coordinación con el Ministerio de Energía y Minas, el Ministerio de Salud y el Ministerio del Ambiente, establece que el procedimiento para la inscripción en el registro único consolidado referido en el artículo 1 incluye criterios objetivos para determinar la elegibilidad y la extensión del impacto sufrido por los afectados.

Al respecto, los artículos 17 y 18 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, establecen que la Presidencia del Consejo de Ministros es el Ministerio responsable de la coordinación de las políticas nacionales y sectoriales del Poder Ejecutivo. Coordina las relaciones con los demás Poderes del Estado, los organismos constitucionales, gobiernos regionales, gobiernos locales y la sociedad civil; correspondiendo al Presidente del Consejo de Ministros, como parte de sus funciones, proponer objetivos del gobierno en el marco de la Política General de Gobierno; coordinar y formular las políticas nacionales de carácter multisectorial en su respectivo ámbito de competencia; entre otros.

Asimismo, el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado por Resolución Ministerial N° 224-2023-PCM, desarrolla las competencias y funciones generales de la Presidencia del Consejo de Ministros, las que se sujetan a la Constitución y a la Ley. El artículo 3 de dicho instrumento establece que la Presidencia del Consejo de Ministros ejerce sus competencias a nivel nacional en las siguientes materias: Modernización de la Gestión Pública, Ética Pública, Integridad y Lucha contra la corrupción, Desarrollo Territorial, Descentralización, Demarcación Territorial, Diálogo y Concertación Social, Transformación digital, Comunicación de las acciones del Poder Ejecutivo, así como la coordinación de las políticas nacionales de carácter sectorial y multisectorial del Poder Ejecutivo y la coordinación de las relaciones con los demás Poderes del Estado, los organismos constitucionales autónomos, los gobiernos regionales, los gobiernos locales, y la sociedad civil, y las demás competencias que le asigne la Ley; y, es rector del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública, Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, Sistema Nacional de Transformación Digital y Sistema Nacional de Demarcación Territorial, constituyéndose en la más alta autoridad técnico-normativa sobre dichas materias.

En tal sentido, se observa que el artículo 2 de la Autógrafa de Ley materia de análisis no es concordante con las normas citadas que regulan las competencias de la Presidencia del Consejo de Ministros, ya que atribuye a este ministerio una función que no se relaciona con su ámbito de

competencia.

En línea con lo indicado, debemos tener en consideración la definición del principio de coherencia normativa establecida por el Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico N°48 de la Sentencia EXP. N°047-2004-AI/TC, que señala:

> *"48.De lo dicho se concluye que la normatividad sistémica descansa en la* ***coherencia normativa****. Dicha noción implica la existencia de la unidad sistémica del orden jurídico, lo que, por ende, indica la existencia de una relación de armonía entre todas las normas que lo conforman.*
>
> *Asimismo, presupone una característica permanente del ordenamiento que hace que este sea tal por constituir un todo pleno y unitario.*
>
> *Ella alude a la necesaria e imprescindible compenetración, compatibilidad y conexión axiológica, ideológica, lógica, etc., entre los deberes y derechos asignados; amén de las competencias y responsabilidades establecidas que derivan del plano genérico de las normas de un orden constitucional".*
>
> *(El subrayado es nuestro)*

Por tanto, como consecuencia de no ser concordante con las normas antes señaladas, la Autógrafa de Ley también contraviene el principio de coherencia normativa, al no tomar en consideración las competencias de la Presidencia del Consejo de Ministros señaladas en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y el Texto Integrado de su Reglamento de Organización y Funciones.

En ese sentido, teniendo en consideración que el OSINERGMIN ha señalado que la materia que norma la Autógrafa de Ley no se encuentra dentro de su ámbito de competencia, al no estar vinculada a aspectos de seguridad en las Actividades de Hidrocarburos, no existiría en el ámbito de la Presidencia del Consejo de Ministros entidad que asuma la función señalada en el artículo 2 de la Autógrafa de Ley, por lo que se debe retirar la referencia a la Presidencia del Consejo de Ministros en el citado artículo.

Por las razones expuestas, se observa la Autógrafa de Ley, en aplicación del artículo 108 de la Constitución Política del Perú.

Atentamente,

DINA ERCILIA BOLUARTE ZEGARRA
Presidenta de la República

GUSTAVO LINO ADRIANZEN OLAYA
Presidente del Consejo de Ministros

Proyecto de Ley: 6598/2023-CR
7460/2023-CR

PERÚ
CONGRESO de la REPÚBLICA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **05** de **noviembre** de **2024**

Habiendo sido observada la autógrafa de ley, pase a la comisión de:

ENERGÍA Y MINAS.

JOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE CREA EL REGISTRO ÚNICO CONSOLIDADO DE PERSONAS AFECTADAS POR DERRAMES O FUGAS DE HIDROCARBUROS

Artículo 1. Creación del Registro Único Consolidado de Personas Afectadas por Derrames o Fugas de Hidrocarburos

Se crea el Registro Único Consolidado de Personas Afectadas por Derrames o Fugas de Hidrocarburos, a cargo del Ministerio de Energía y Minas, con la finalidad de identificar, evaluar y documentar a todas las personas afectadas para salvaguardar sus derechos.

Artículo 2. Procedimiento de inscripción

La Presidencia del Consejo de Ministros, en coordinación con el Ministerio de Energía y Minas, el Ministerio de Salud y el Ministerio del Ambiente, establece que el procedimiento para la inscripción en el registro único consolidado referido en el artículo 1 incluye criterios objetivos para determinar la elegibilidad y la extensión del impacto sufrido por los afectados.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Implementación

El Ministerio de Energía y Minas implementa la presente ley en un plazo no mayor de sesenta días calendario contados a partir de su reglamentación y crea protocolos para la inscripción en el registro único consolidado, el proceso de compensación y los mecanismos de supervisión y control.

SEGUNDA. Reglamentación

El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Energía y Minas, reglamenta la presente ley en un plazo no mayor de sesenta días calendario contados a partir de su entrada en vigor.

Comuníquese a la señora Presidenta de la República para su promulgación.
En Lima, a los dieciséis días del mes de octubre de dos mil veinticuatro.

EDUARDO SALHUANA CAVIDES
Presidente del Congreso de la República

CARMEN PATRICIA JUÁREZ GALLEGOS
Primera Vicepresidenta del Congreso de la República

A LA SEÑORA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA