

- ECONOMÍA.....
- ENERGÍA y MINAS.....

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"



OFICIO N° 185 -2022 -PR

Lima, 30 de junio de 2022

Señora

MARÍA DEL CARMEN ALVA PRIETO

Presidenta del Congreso de la República

Presente. -

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Autógrafa de Ley que establece medidas especiales para empresas en reestructuración patrimonial en el marco de la Ley General del Sistema Concursal a fin de fortalecer la gestión ambiental en áreas impactadas y/o con pasivos ambientales mineros. Al respecto consideramos conveniente observar la misma por lo siguiente¹:

De la Autógrafa de Ley

1. El artículo 1 de la Autógrafa de Ley señala que la misma tiene por objeto establecer medidas especiales para que las empresas mineras que se encuentren en reestructuración patrimonial, en el marco de la Ley 27809, Ley General del Sistema Concursal, a través de su cesionario u otro similar que acredite derecho, se reincorporen al mercado mediante la adecuación de sus operaciones mineras y/o proyectos de inversión a la normatividad vigente aplicable en situaciones normales, a través de la prórroga de la vigencia de sus títulos habilitantes y certificaciones ambientales. Incluye medidas y cumplimiento para facilitar la tramitación de sus modificaciones, actualizaciones o el procedimiento que corresponda, disposiciones especiales respecto a las medidas preventivas y/o correctivas dictadas o por dictarse por parte de la autoridad fiscalizadora; así como disposiciones para la gestión ambiental en áreas impactadas y/o con pasivos ambientales mineros, ubicados dentro de las unidades mineras a ser puestas en valor.

Por su parte, el artículo 2 señala que la Autógrafa de Ley comprende a las empresas que, a su entrada en vigencia, se encuentren en reestructuración patrimonial, en el marco de la Ley 27809, Ley General del Sistema Concursal, en los términos establecidos en la Autógrafa, y es de cumplimiento obligatorio a las entidades públicas del gobierno nacional, gobiernos regionales y municipalidades según corresponda.

Asimismo, el artículo 3 regula la vigencia de los títulos habilitantes y de las certificaciones ambientales, en los siguientes términos:

"Artículo 3. Vigencia de los títulos habilitantes y de las certificaciones ambientales"

- 3.1. "Las autorizaciones, permisos, licencias y cualquier otro título habilitante que tenga vigencia temporal, así como las certificaciones ambientales que permitieron la construcción y/o implementación de las operaciones mineras referidas en la presente ley, cuya vigencia se haya terminado o estén en proceso de ejecución, se mantienen vigentes por un plazo de cuatro años o por idéntico periodo en que fueron otorgados, contabilizados desde la fecha de acogimiento a la presente ley, en los términos que se indica en el siguiente numeral, en todo caso, se aplica el plazo menor.

¹ Sobre la base del Informe N° 00313-2022-MINAM/SG/OGAJ, Informe N° 560-2022-MINEM/OGAJ e Informe N° D000898-2022-PCM-OGAJ.

- 3.2. Las empresas comprendidas en el artículo 2 de la presente ley que decidan reiniciar sus actividades deberán presentar a la autoridad ambiental y fiscalizadora, una comunicación de acogimiento a la cual deberán anexar un informe de actividades, gestión ambiental de áreas impactadas y/o con pasivos ambientales mineros, compromisos, obligaciones y cronogramas a ejecutar conforme los títulos habilitantes y/o certificaciones ambientales referidos en el numeral 3.1. del presente artículo, así como las modificaciones operacionales, dentro de un plazo de sesenta días hábiles, contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley”.

Además, los artículos 4, 5 y 6 señalan lo siguiente:

“Artículo 4. Tramitación y cumplimiento de la modificación y/o actualización de los títulos habilitantes y certificados ambientales

- 4.1. Las empresas mineras que reanuden sus actividades al amparo de la presente ley deberán iniciar, en un plazo no mayor de noventa días hábiles, contado desde su acogimiento a la presente ley, la gestión de la modificación, actualización o el procedimiento que corresponda de los títulos habilitantes y certificaciones ambientales a las que se hace referencia en el numeral 3.1. del artículo 3 de la presente ley, en los casos que lo requieran, a fin de adecuarlos a la normatividad vigente y aplicables a operaciones y/o proyectos de inversión privada en situaciones normales, pudiendo incluir ampliaciones y/o modificaciones que requiera.
- 4.2. Las autoridades competentes en la tramitación, evaluación y aprobación de los citados títulos habilitantes, certificaciones ambientales y/o consultas administrativas que se requieran, deberán adecuar los procedimientos respectivos para otorgar las facilidades necesarias evitando actuaciones procesales que dificulten su desenvolvimiento o constituyan meros formalismos, afin de alcanzar una decisión en tiempo razonable y se cumpla con el objeto de la presente ley.

Artículo 5. Medidas dispuestas por la autoridad fiscalizadora

La autoridad fiscalizadora variará de oficio las medidas preventivas y/o correctivas dispuestas sobre componentes que deberán ser puestos en valor en el marco del plan de reestructuración aprobado, privilegiando las acciones orientadas a la prevención y/o corrección progresiva, en el estado en que se encuentre el expediente, en función del informe de actividades, gestión ambiental de áreas impactadas y/o con pasivos ambientales mineros, compromisos, obligaciones y cronogramas, descrito en el numeral 3.2. del artículo 3 de la presente ley.

Artículo 6. Gestión ambiental de áreas impactadas y/o con pasivos ambientales mineros

Las empresas mineras comprendidas en la presente ley que decidan reanudar sus actividades podrán implementar un plan de gestión ambiental de áreas impactadas y/o con pasivos ambientales mineros dentro de la unidad minera a ser puestas en valor, asimismo, de ser el caso, se incorporan en la modificación y/o actualización del Plan de Cierre de Minas.

Dicho compromiso no implica el reconocimiento de responsabilidad por su generación, en virtud del principio de causalidad”.

Finalmente, la única disposición complementaria final señala que están exceptuadas de la Autógrafa de Ley aquellas empresas mineras en reestructuración patrimonial administrada por una junta de acreedores cuyo(s) miembro(s) (persona natural o jurídica que tenga calidad de acreedor) tenga vínculo con la empresa en reestructuración patrimonial en el marco de la Ley General del Sistema Concursal.

Observaciones a la Autógrafa de Ley

2. El artículo 2 de la Ley N° 26889, Ley marco para la producción y sistematización legislativa, establece que los proyectos normativos deben estar debidamente sustentados en una exposición de motivos. Asimismo, el artículo 2 del Reglamento de la señalada Ley, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, precisa que la

exposición de motivos consiste en la fundamentación jurídica de la necesidad de la propuesta normativa con una explicación de los aspectos más relevantes.

Asimismo, el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República² señala que la Exposición de Motivos contiene la fundamentación de la propuesta, *“en la que se hace 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, el análisis del marco normativo; y, cuando corresponda, el análisis de las opiniones sobre la propuesta”*.

El artículo 3 del citado Reglamento señala que como parte del análisis costo beneficio se debe sustentar la necesidad de la norma, la que debe estar justificada por la naturaleza de los problemas, los costos y beneficios probables y los mecanismos alternativos para su solución.

En ese mismo sentido, cabe destacar que el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República dispone que las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se expresen sus fundamentos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, y el análisis costo-beneficio de la futura norma legal.

El análisis costo beneficio “es el análisis del impacto social y económico de la propuesta del dictamen. Informa y demuestra que el impacto de la propuesta legislativa en el aumento del bienestar social es mayor que el costo de su vigencia”³. Es un marco conceptual que 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 general⁴.

En esa línea, el adecuado desarrollo del análisis costo beneficio debe permitir advertir la necesidad y oportunidad de la regulación. Asimismo, dicho análisis integral “debe incluir las razones por las cuales la norma no solo es viable sino que es necesaria”⁵.

El análisis señalado, es imprescindible en el contexto actual de nuestro ordenamiento jurídico, que se caracteriza por una tendencia a la sobrerregulación, “inflación legislativa” o “inflación normativa”; que como bien ya ha señalado la doctrina, “tiene graves consecuencias sobre el ordenamiento jurídico porque, al final de cuentas, este termina siendo excesivamente complejo, confuso, disperso y, en algunos casos, encontramos normas que sobran o que parecen innecesarias”⁶.

No obstante el marco normativo citado, en los documentos de sustento de la Autógrafa de Ley no se sustenta la razón por la cual el marco ambiental normativo vigente no es suficiente para regular la situación de los titulares mineros en reestructuración patrimonial. Por ejemplo, las disposiciones del Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento Minero, aprobado por el Decreto Supremo N° 040-2014- EM, mediante

² Manual de Técnica Legislativa del Congreso, aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva 242-2012-2013/MESA-CR. Página 54.

³ CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Manual de Técnica Legislativa / Manual de Redacción Parlamentaria. Aprobado por la Mesa Directiva 2012-2013, Lima, 2013, p. 60.

⁴ MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. Guía de Técnica Legislativa para elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo. Lima, 2018, p. 58.

⁵ Asociación Civil TRANSPARENCIA. Guía para la evaluación de proyectos de ley. Lima, 2008, p. 33.

⁶ GONZALEZ GOMEZ, Agapito. La importancia de la técnica legislativa, p. 134. En: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/650B029B82E65D1D0525773800642477/\\$FILE/La importancia de la t%C3%A9cnica legislativa.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/650B029B82E65D1D0525773800642477/$FILE/La%20importancia%20de%20la%20t%C3%A9cnica%20legislativa.pdf)

la cual, un titular sometido a reestructuración patrimonial en el sistema concursal, puede modificar, según corresponda, sus Planes de Manejo Ambiental de su estudio ambiental aprobado, actualizarlo y/o modificarlo para incorporar nuevos componentes que se requieran para el reinicio de sus actividades.

Por otro lado, el **numeral 3.1 de la Autógrafo de Ley** propone que se amplíe la vigencia de -entre otras- certificaciones ambientales hasta por 4 años adicionales. Sin embargo, de conformidad con el numeral 12.2 del artículo 12 de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (SEIA), la certificación ambiental pierde vigencia cuando en un plazo máximo de cinco (5) años, el titular no inicia la ejecución del proyecto de inversión. Es decir, este concepto aplica para aquellos proyectos que pese a contar con el Instrumento de Gestión Ambiental (IGA) correspondiente aún no han iniciado obras. Entonces, en caso el proyecto ya inició actividades, no es posible hacer referencia a la “vigencia de la certificación ambiental”, toda vez que su cronograma de actividades estaría empezando a correr, por lo que su certificación ambiental se encuentra vigente. Ello, pues la pérdida de la vigencia de la certificación ambiental opera en caso nunca se haya iniciado obras para ejecución del proyecto. Por esta razón, la regulación de la Autógrafo de Ley es innecesaria, partiendo de la premisa de que busca regular a titulares mineros que cuentan con certificación ambiental, que iniciaron obras y luego, por mala administración, las paralizaron y entraron en procedimiento concursal.

Además, el **numeral 3.2 de la Autógrafo de Ley** al establecer la presentación por parte de titulares mineros del “informe de actividades, gestión ambiental de áreas impactadas y/o con pasivos ambientales mineros, compromisos, obligaciones y cronogramas a ejecutar conforme los títulos habilitantes y/o certificaciones ambientales” a la autoridad ambiental y fiscalizadora, no se aclara si esto sería un IGA, ya que se señala que este debe incluir aparte de certificaciones ambientales los demás títulos habilitantes que deben ser evaluados por la autoridad ambiental y fiscalizadora ambiental, lo cual no tiene sentido. En este hipotético caso, el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE), como autoridad ambiental, evaluaría y daría conformidad a una licencia de concesión de beneficio otorgada por el Ministerio de Energía y Minas, situación que resulta inverosímil, teniendo en cuenta las competencias y funciones a cargo de dichas entidades. Por otro lado, no se indica si este informe de actividades será revisado en el marco de un procedimiento de evaluación previa.

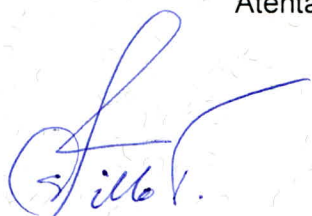
Respecto de la reanudación de actividades de las empresas mineras, establecida en el **numeral 4.1 de la Autógrafo de Ley**, debe tenerse en cuenta, de conformidad con lo establecido en el artículo 130 del Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento Minero, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-EM, todos los cambios, variaciones o ampliaciones de los proyectos mineros o unidades mineras, que pudiesen generar nuevos o mayores impactos ambientales y/o sociales negativos significativos, deben ser aprobados previamente. Para este efecto, el titular de la actividad minera debe iniciar el procedimiento administrativo de modificación correspondiente ante la autoridad ambiental competente. Ahora bien, el escenario que plantea la propuesta es que dicha modificación se realiza cuando la empresa minera reanude sus actividades; no obstante, no resulta claro si dicha empresa se encontraba en suspensión, paralización o simplemente dejó de operar.

Finalmente, la **Única Disposición Complementaria Final de la Autógrafo de Ley** no cuenta con debido sustento, en tanto que no se ha efectuado un test constitucional de

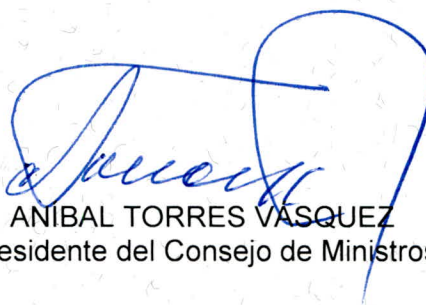
igualdad⁷ que justifique la exclusión de los alcances de la norma a las empresas mineras en reestructuración patrimonial administrada por una junta de acreedores cuyo(s) miembro(s) (persona natural o jurídica que tenga calidad de acreedor) tenga vínculo con la empresa en reestructuración patrimonial, pese a que tales empresas también pueden atravesar situaciones de crisis por una “mala gestión”.

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

Atentamente,



JOSÉ PEDRO CASTILLO TERRONES
Presidente de la República



ANIBAL TORRES VASQUEZ
Presidente del Consejo de Ministros

⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0045-2004-AI/TC.
<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00045-2004-AI.pdf>



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 1 de julio del 2022

Pase a las **COMISIONES DE ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA Y ENERGÍA Y MINAS**, con cargo de dar cuenta de este procedimiento al Consejo Directivo.



JAVIER ANGELES ILLMANN
DIRECTOR GENERAL PARLAMENTARIO
Encargado de la Oficialía Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

**LEY QUE ESTABLECE MEDIDAS ESPECIALES PARA EMPRESAS EN
REESTRUCTURACIÓN PATRIMONIAL EN EL MARCO DE LA LEY
GENERAL DEL SISTEMA CONCURSAL A FIN DE FORTALECER LA
GESTIÓN AMBIENTAL EN ÁREAS IMPACTADAS Y/O CON PASIVOS
AMBIENTALES MINEROS**

Artículo 1. Objeto

La presente ley tiene por objeto establecer medidas especiales para que las empresas mineras que se encuentren en reestructuración patrimonial, en el marco de la Ley 27809, Ley General del Sistema Concursal, a través de su cesionario u otro similar que acredite derecho, se reincorporen al mercado mediante la adecuación de sus operaciones mineras y/o proyectos de inversión a la normatividad vigente aplicable en situaciones normales, a través de la prórroga de la vigencia de sus títulos habilitantes y certificaciones ambientales. Incluye medidas y cumplimiento para facilitar la tramitación de sus modificaciones, actualizaciones o el procedimiento que corresponda, disposiciones especiales respecto a las medidas preventivas y/o correctivas dictadas o por dictarse por parte de la autoridad fiscalizadora; así como disposiciones para la gestión ambiental en áreas impactadas y/o con pasivos ambientales mineros, ubicados dentro de las unidades mineras a ser puestas en valor.

Artículo 2. Alcance

La presente ley comprende a las empresas que, a la entrada en vigencia de la presente ley, se encuentren en reestructuración patrimonial, en el marco de la Ley 27809, Ley General del Sistema Concursal, en los términos establecidos en la presente norma, y es de cumplimiento obligatorio a las entidades públicas del gobierno nacional, gobiernos regionales y municipalidades según corresponda.

Artículo 3. Vigencia de los títulos habilitantes y de las certificaciones ambientales

- 3.1. Las autorizaciones, permisos, licencias y cualquier otro título habilitante que tenga vigencia temporal, así como las certificaciones ambientales que permitieron la construcción y/o implementación de las operaciones mineras referidas en la presente ley, cuya vigencia se haya terminado o estén en proceso de ejecución, se mantienen vigentes por un plazo de cuatro años o por idéntico periodo en que fueron otorgados, contabilizados desde la fecha de acogimiento a la presente ley, en los términos que se indica en el siguiente numeral, en todo caso, se aplica el plazo menor.
- 3.2. Las empresas comprendidas en el artículo 2 de la presente ley que decidan reiniciar sus actividades deberán presentar a la autoridad ambiental y fiscalizadora, una comunicación de acogimiento a la cual deberán anexar un informe de actividades, gestión ambiental de áreas impactadas y/o con pasivos ambientales mineros, compromisos, obligaciones y cronogramas a ejecutar conforme los títulos habilitantes y/o certificaciones ambientales referidos en el numeral 3.1. del presente artículo, así como las modificaciones operacionales, dentro de un plazo de sesenta días hábiles, contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 4. Tramitación y cumplimiento de la modificación y/o actualización de los títulos habilitantes y certificados ambientales

- 4.1. Las empresas mineras que reanuden sus actividades al amparo de la presente ley deberán iniciar, en un plazo no mayor de noventa días hábiles, contado desde su acogimiento a la presente ley, la gestión de la modificación, actualización o el procedimiento que corresponda de los títulos habilitantes y certificaciones ambientales a las que se hace referencia en el numeral 3.1. del artículo 3 de la presente ley, en los casos que lo requieran, a fin de adecuarlos a la normatividad vigente y aplicables a operaciones y/o proyectos de inversión privada en situaciones normales, pudiendo incluir ampliaciones y/o modificaciones que requiera.

4.2. Las autoridades competentes en la tramitación, evaluación y aprobación de los citados títulos habilitantes, certificaciones ambientales y/o consultas administrativas que se requieran, deberán adecuar los procedimientos respectivos para otorgar las facilidades necesarias evitando actuaciones procesales que dificulten su desenvolvimiento o constituyan meros formalismos, a fin de alcanzar una decisión en tiempo razonable y se cumpla con el objeto de la presente ley.

Artículo 5. Medidas dispuestas por la autoridad fiscalizadora

La autoridad fiscalizadora variará de oficio las medidas preventivas y/o correctivas dispuestas sobre componentes que deberán ser puestos en valor en el marco del plan de restructuración aprobado, privilegiando las acciones orientadas a la prevención y/o corrección progresiva, en el estado en que se encuentre el expediente, en función del informe de actividades, gestión ambiental de áreas impactadas y/o con pasivos ambientales mineros, compromisos, obligaciones y cronogramas, descrito en el numeral 3.2. del artículo 3 de la presente ley.

Artículo 6. Gestión ambiental de áreas impactadas y/o con pasivos ambientales mineros

Las empresas mineras comprendidas en la presente ley que decidan reanudar sus actividades podrán implementar un plan de gestión ambiental de áreas impactadas y/o con pasivos ambientales mineros dentro de la unidad minera a ser puestas en valor, asimismo, de ser el caso, se incorporan en la modificación y/o actualización del Plan de Cierre de Minas. Dicho compromiso no implica el reconocimiento de responsabilidad por su generación, en virtud del principio de causalidad.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. De la excepción al alcance de la presente ley

Están exceptuadas de la presente ley aquellas empresas mineras en reestructuración patrimonial administrada por una junta de acreedores cuyo(s) miembro(s) (persona natural o jurídica que tenga calidad de acreedor) tenga

vínculo con la empresa en reestructuración patrimonial en el marco de la Ley General del Sistema Concursal.

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los diez días del mes de junio de dos mil veintidós.



Mari Carmen Alva Prieto
MARÍA DEL CARMEN ALVA PRIETO
Presidenta del Congreso de la República



Lady Mercedes Camones Soriano
LADY MERCEDES CAMONES SORIANO
Primera Vicepresidenta del Congreso de la República

AL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA