



PERÚ

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Despacho Viceministerial de Justicia

56473

"Año del Diálogo y Reconciliación Nacional"
"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

Miraflores, 20 ABR. 2018

OFICIO N° 455 -2018-JUS/VMJ



Señor
GILMER TRUJILLO ZEGARRA
Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado
Congreso de la República
Presente.-

Referencia: Oficio P.O. N° 863-2017-2018/CDRGLMGE-CR



De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted por especial encargo del señor Ministro de Justicia y Derechos Humanos, Salvador Heresi Chicoma, para dar respuesta al oficio de la referencia, mediante el cual se solicita opinión técnica sobre el proyecto de ley N° 2224/2017-CR, que prioriza y promueve proyectos de inversión pública en el ámbito de las municipalidades distritales afectadas por la violencia del período 1980 – 2000.

Sobre el particular, debo informarle que la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria ha elaborado el Informe Legal N° 79-2018-JUS/DGDNCR, el que se acompaña en copia, a cuyos términos me remito.

Aprovecho la oportunidad para expresarle las seguridades de mi consideración personal.

Atentamente,



SERGIO IVÁN ATARAMA MARTÍNEZ
Viceministro de Justicia
MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS



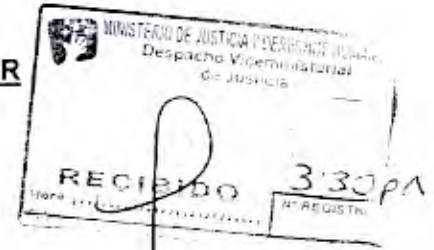
PERÚ

Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos

Dirección General de Desarrollo
Normativo y Calidad Regulatoria

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

INFORME LEGAL N° 0199 - 2018-JUS/DGDNCR



A : SERGIO ATARAMA MARTÍNEZ
Viceministro de Justicia

DE : MIRIAM ISABEL PEÑA NIÑO
Directora General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria

ASUNTO : Opinión jurídica sobre el Proyecto de Ley N° 2224/2017-CR

REFERENCIA : Oficio P.O. N° 863-2017-2018/CDRGLMGE-CR (Hoja de Trámite N° 4358-2018MSC - Proveído #85)

FECHA : Miraflores, 15 ABR. 2019

Tengo el agrado de dirigirme a usted con la finalidad de hacerle llegar el presente Informe Legal.

I. OBJETO:

1. El objeto de análisis es el Proyecto de Ley N° 2224/2017-CR, en el que se propone que todos los proyectos de inversión pública en el ámbito de las municipalidades distritales en cuyas jurisdicciones se encuentran comunidades afectadas por el proceso de violencia comprendido entre mayo de 1980 y noviembre de 2000¹, sean priorizados y promovidos en los tres niveles de gobierno en el país.
2. En ese sentido, corresponde emitir un "Informe Legal"², que responderá a la solicitud de opinión jurídica de proyecto normativo formulada por la Presidencia de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, resaltando que las conclusiones que se expongan tienen alcances orientativos y no tienen efecto vinculante.

II. ANTECEDENTES:

II.1. Mediante el Oficio P.O. N° 863-2017-2018/CDRGLMGE-CR, recibido el 19 de enero de 2018, se solicitó al Ministerio de Justicia y Derechos

¹ Esta Dirección General hace uso del término "proceso de violencia comprendido entre mayo de 1980 y noviembre de 2000", a fin de guardar coherencia en el análisis del Proyecto de Ley y evitar confusiones. El término se ha recogido en la Ley N° 28592, Ley que crea el Plan Integral de Reparaciones – PIR, que en su artículo 1 lo utiliza en referencia al Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación.

² De conformidad con el numeral 8.3 de la Directiva N° 001-2012-JUS/VM-DNAJ "Procedimientos para la emisión de Consultas Jurídicas, Informes Jurídicos y Dictámenes Dirimentes en la Dirección Nacional de Asuntos Jurídicos" (en adelante la "Directiva"), aprobada con Resolución Ministerial N° 0024-2012-JUS, publicada en el diario oficial "El Peruano" el 26 de enero de 2012.

[Handwritten signature]





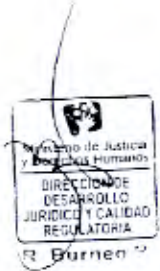
"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

Humanos (en adelante, **MINJUS**), emitir una opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2224/2017-CR (en lo sucesivo, el **Proyecto de Ley**).

II.2. A través del Proveído N° 106-2018-JUS/VMJ, el Viceministerio de Justicia, traslada la referida solicitud a la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria (en lo sucesivo, la **Dirección General**) para su respectiva atención.

III. BASE LEGAL

- III.1 Constitución Política del Perú³
- III.2 Ley N° 28223⁴
- III.3 Ley N° 28592⁵
- III.4 Decreto Supremo N° 156-2004-EF⁶
- III.5 Decreto Supremo N° 015-2006-JUS
- III.6 Ley N° 27972⁷
- III.7 Ley N° 29125⁸
- III.8 Ley N° 29951⁹
- III.9 Decreto Legislativo N° 1252¹⁰
- III.10 Ley N° 28056¹¹
- III.11 Ley N° 28983¹²
- III.12 Decreto Supremo N° 022-2017-PCM¹³
- III.13 Ley N° 29158¹⁴
- III.14 Decreto Supremo N° 029-2018-PCM¹⁵



³ Constitución Política del Perú, publicada el 31 de diciembre de 1993.

⁴ Ley sobre los Desplazamientos Internos, publicada en el diario oficial "El Peruano", el 19 de mayo de 2004.

⁵ Ley que crea el Plan Integral de Reparaciones - PIR, publicada en el diario oficial "El Peruano", el 29 de julio de 2005.

⁶ Decreto que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal, publicado en el diario oficial "El Peruano", el 15 de noviembre de 2004.

⁷ Ley Orgánica de Municipalidades, publicada en el diario oficial "El Peruano", el 27 de mayo de 2003.

⁸ Ley que establece la implementación y el funcionamiento del fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local – FONIPREL, publicada en el diario oficial "El Peruano", 30 de octubre de 2007.

⁹ Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013, publicada en el diario oficial "El Peruano", el 04 de diciembre de 2012.

¹⁰ Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones y deroga la Ley N° 27293, Ley del Sistema Nacional de la Inversión Pública, publicado en el diario oficial "El Peruano", el 01 de diciembre de 2016.

¹¹ Ley Marco del Presupuesto Participativo, publicada en el diario oficial "El Peruano", el 08 de agosto de 2003.

¹² Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, publicada en el diario oficial "El Peruano", el 16 de marzo de 2007

¹³ Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, publicado en el diario oficial "El Peruano", el 28 de febrero de 2017.

¹⁴ Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, publicada en el diario oficial "El Peruano", el 20 de diciembre de 2007.

¹⁵ Decreto Supremo que aprueba el Reglamento que regula las Políticas Nacionales, publicado en el diario oficial "El Peruano", el 20 de marzo de 2018.



PERÚ

Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos

Dirección General de Desarrollo
Normativo y Calidad Regulatoria

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

IV. DESCRIPCIÓN DE LA PROPUESTA

3. El propósito del Proyecto de Ley es que el Estado, en sus tres niveles de gobierno, priorice y promueva los proyectos de inversión pública en el ámbito de las municipalidades distritales en cuyas jurisdicciones se encuentran comunidades afectadas por el proceso de violencia comprendido entre mayo de 1980 y noviembre de 2000. A tal efecto propone, además, la modificación del Decreto Supremo N°156-2004-EF que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal (en lo sucesivo, **TUO de la Ley de Tributación Municipal**), de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (en lo sucesivo, **LOM**) y de la Ley N° 29125, Ley que establece la implementación y el funcionamiento del Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local – FONIPREL (en lo sucesivo, **Ley FONIPREL**).

V. ANÁLISIS:

V.1 De los artículos 2 al 5 del Proyecto de Ley que propone se priorice la participación de las comunidades afectadas por el proceso de violencia de 1980-2000 en los presupuestos participativos

4. El Proyecto de Ley propone en su articulado lo siguiente:

"Artículo 2. Priorización de los proyectos de inversión pública en el ámbito de las municipalidades distritales afectadas por la violencia del período 1980-2000

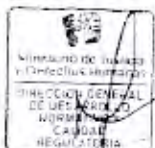
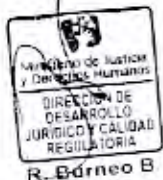
Los proyectos de inversión pública de las municipalidades distritales en cuyas jurisdicciones se encuentran comunidades afectadas por el proceso de violencia comprendido entre mayo de 1980 y noviembre de 2000 tienen prioridad en su evaluación en el marco Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones.

Artículo 3.- Del presupuesto participativo de las municipalidades distritales afectadas por la violencia del período 1980-2000

Las municipalidades distritales en cuyas jurisdicciones se encuentran comunidades afectadas por el proceso de violencia comprendido entre mayo de 1980 y noviembre de 2000 garantizan la participación de las organizaciones de víctimas y/o representantes de las comunidades afectadas como agentes participantes en la elaboración de los presupuestos participativos, a través de diversos mecanismos para su convocatoria y registro.

Artículo 4.- Priorización en el presupuesto participativo de las municipalidades provinciales

Las municipalidades provinciales priorizan parte de sus presupuestos participativos a las municipalidades distritales en cuyas jurisdicciones se encuentran comunidades afectadas por el proceso de violencia comprendido entre mayo de 1980 y





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

noviembre de 2000. Para tal efecto, las municipalidades provinciales garantizan la participación de las organizaciones de víctimas y/o representantes de las comunidades afectadas como agentes participantes en la elaboración de los presupuestos participativos, a través de diversos mecanismos para su convocatoria y registro.

Artículo 5.- Priorización en el presupuesto participativo de los gobiernos regionales

Los gobiernos regionales priorizan parte de sus presupuestos participativos a las municipalidades distritales en cuyas jurisdicciones se encuentran comunidades afectadas por el proceso de violencia comprendido entre mayo de 1980 y noviembre de 2000. Para tal efecto, los gobiernos regionales garantizan la participación de las organizaciones de víctimas y/o representantes de las comunidades afectadas como agentes participantes en la elaboración de los presupuestos participativos, a través de diversos mecanismos para su convocatoria y registro".

- 5. Al respecto, la Ley N° 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo establece los principios rectores que inspiran la relación de esta herramienta de participación ciudadana con la sociedad, es así que establece en el punto 1 el principio de participación, que dispone:

"Los gobiernos regionales y gobiernos locales promueven el desarrollo de mecanismos y estrategias de participación de la sociedad civil, en la programación de su presupuesto, en concordancia con sus planes de desarrollo concertados; así como, en la vigilancia y fiscalización de la gestión de los recursos públicos".

Y en el punto 3, el principio de igualdad, que precisa:

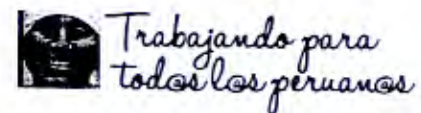
"Las organizaciones de la sociedad tienen las mismas oportunidades para intervenir y participar sin discriminaciones de carácter político, ideológico, religioso, racial o de otra naturaleza, en los procesos de planificación y presupuesto participativo"

- 6. Esto en cumplimiento de lo dispuesto por la Constitución Política del Perú que, en el inciso 17 de su artículo 2,¹⁶ reconoce el derecho de todo ciudadano de participar en la vida política, económica, social y cultural de la Nación, sea en forma individual o asociada. Asimismo, en su artículo 31 reconoce que:

"(...) Es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción. La ley norma y promueve los mecanismos directos e indirectos de su participación".

¹⁶ Constitución Política del Perú, artículo 2:

"17. A participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Los ciudadanos tienen, conforme a ley, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum".





PERÚ

Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos

Dirección General de Desarrollo
Normativo y Calidad Regulatoria

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

- De acuerdo a lo esbozado en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, analizamos lo establecido en el artículo 19 de la Ley N° 28223, Ley sobre los Desplazamientos Internos que a la letra señala:

"Artículo 19.- De los Gobiernos Regionales y Locales
Los Gobiernos Regionales y las Municipalidades adecuarán sus competencias y presupuestos al reconocimiento de derechos y aplicación de beneficios establecidos en la presente Ley.

Dentro de sus competencias exclusivas, los Gobiernos Regionales y sus atribuciones, las Municipalidades, deben incluir de manera sistemática la atención a las necesidades de los desplazados y al restablecimiento de sus derechos básicos".

- Tomando como fundamento lo que dispone la Constitución Política del Perú en su artículo 77, el mismo que norma:

"(...) La administración económica y financiera del Estado se rige por el presupuesto que anualmente aprueba el Congreso. La estructura del presupuesto del sector público contiene dos secciones: gobierno central e instancias descentralizadas.

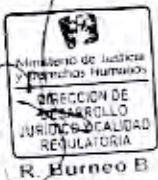
El presupuesto asigna equitativamente los recursos públicos, su programación y ejecución responden a los criterios de eficiencia de necesidades sociales básicas y de descentralización. Corresponden a las respectivas circunscripciones, conforme a ley, recibir una participación adecuada del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado en la explotación de los recursos naturales en cada zona en calidad de canon".

- Del análisis de las normas señaladas del punto 5 al 8 del presente Informe Legal y en atención a lo dispuesto en el Acuerdo Nacional, en el que se acuerda que se "propenderá a la atención integral de las secuelas de la violencia y la reparación a las víctimas"¹⁷, esta Dirección General, considera que es viable lo propuesto en los artículos 2, 3, 4 y 5 del Proyecto de Ley.

¹⁷ Acuerdo Nacional que en su Política 30 se compromete a:

"30. Eliminación del terrorismo y afirmación de la Reconciliación Nacional

Nos comprometemos a eliminar el terrorismo con una estrategia integral para su erradicación, observando la plena vigencia de los derechos humanos y el debido proceso, al mismo tiempo, continuando con la reconciliación nacional bajo el convencimiento que sólo en un clima de paz y concordia el Perú derrotará la pobreza y alcanzará el bienestar. Con ese objetivo el Estado a) desarrollará acciones dirigidas a erradicar el terrorismo, sancionar severamente a los integrantes de las organizaciones terroristas y enfrentar eventuales nuevas formas de este flagelo, especialmente en su relación con el narcotráfico; b) mantendrá una legislación antiterrorista compatible con el derecho internacional y los tratados suscritos por el Perú en materia de Derechos Humanos; c) fomentará la educación democrática, la cultura de paz, la convivencia civilizada y la participación ciudadana en la defensa del Estado de Derecho y la prevención contra actividades terroristas; d) propenderá a la atención integral de las secuelas de la violencia y la reparación a las víctimas; e) desarrollará programas integrales de apoyo al repoblamiento y/o reconstrucción de las zonas afectadas por la violencia terrorista; y f) promoverá acciones encaminadas a la eliminación de los factores estructurales de la violencia".





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

V.2 Del artículo 6 del Proyecto de Ley que propone la prioridad en proyectos de cooperación internacional

10. El Proyecto de Ley propone el artículo 6, el mismo que dispone:

"Artículo 6.- Prioridad en proyectos de cooperación internacional
La Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) prioriza las solicitudes de las municipalidades distritales en cuyas jurisdicciones se encuentran comunidades afectadas por el proceso de violencia comprendido entre mayo de 1980 y noviembre de 2000, para la canalización, preparación y ejecución de planes, programas y proyectos de Cooperación Técnica Internacional."

11. El artículo 1¹⁸ de la Ley N° 27692, Ley de Creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional – APCI (en lo sucesivo, **Ley APCI**) establece que estamos ante un organismo público descentralizado. Asimismo, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo establece la naturaleza de los organismos públicos, siendo estas "entidades desconcentradas del Poder Ejecutivo, con personería jurídica de Derecho Público. Tienen competencias de alcance nacional y están adscritos a un Ministerio"¹⁹

12. En esa línea, consideramos necesario tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 3.1 de la Ley APCI que a la letra señala:

"3.1 La APCI es el ente rector de la cooperación técnica internacional y tiene la responsabilidad de conducir, programar, organizar, priorizar y supervisar la cooperación internacional no reembolsable, que se gestiona a través del Estado y que proviene de fuentes del exterior de carácter público y/o privado, en función de la política nacional de desarrollo, y por consiguiente gozan de los beneficios tributarios que la ley establece.
(...)"

13. Así, la Primera Disposición Complementaria de la Ley APCI, señala que:

"Los proyectos de inversión pública, incluyendo los financiados mediante cooperación internacional, se rigen para su formulación,

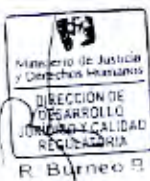
Recuperado de <https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado%E2%80%8B/politicas-de-estado-castellano/iv-estado-eficiente-transparente-y-descentralizado/30-eliminacion-del-terrorismo-y-afirmacion-de-la-reconciliacion-nacional/>

¹⁸ Ley de Creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional – APCI, artículo 1:

"1.1 Créase la Agencia Peruana de Cooperación Internacional -APCI- como organismo público descentralizado adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores, el cual constituirá un pliego presupuestal.

1.2 Tiene personería jurídica de Derecho Público y goza de autonomía técnica, económica, presupuestal y administrativa. Rige su funcionamiento de acuerdo a la Ley de Cooperación Técnica Internacional en lo que no se contraponga a la presente Ley y los reglamentos correspondientes".

¹⁹ Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, artículo 28.





PERÚ

Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos

Dirección General de Desarrollo
Normativo y Calidad Regulatoria

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

declaración de viabilidad, ejecución y evaluación ex post por las normas del Sistema Nacional de Inversión Pública".

14. De lo dispuesto en la Constitución Política del Perú, así como en las leyes dadas en materia de organización del Poder Ejecutivo y de políticas nacionales, que en conjunto conforman el bloque de constitucionalidad²⁰, es necesario precisar en palabras de Artemio Meza Hurtado²¹, lo que abarca dicho conjunto normativo:

"El bloque de constitucionalidad es un concepto que alude a las fuentes formalmente no constitucionales que integran el parámetro a utilizar en una acción de inconstitucionalidad (...)"

15. Haremos uso del parámetro utilizado por el Tribunal Constitucional, dado que le corresponde a esta Dirección General opinar sobre la viabilidad del Proyecto de Ley bajo análisis, en el que se propone normar el grado de priorización que debe utilizar el APCI sobre los proyectos de inversión que elija para ser objeto de apoyo o cooperación internacional.
16. Ahora bien, de acuerdo al mandato constitucional²² es el Presidente de la República a quien le corresponde dirigir la política general de Gobierno; en su artículo 4, la LOPE²³ establece que las políticas nacionales y sectoriales

²⁰ El Tribunal Constitucional en la Sentencia dada sobre el Expediente N° 007-2002-AI/TC, de fecha 27 de agosto de 2003, señala:

"No obstante, cabe ahora señalar que, en determinadas ocasiones, ese parámetro puede comprender otras fuentes distintas de la Constitución y, en concreto, a determinadas fuentes con rango de ley, siempre que esa condición sea reclamada directamente por una disposición constitucional (v.g. la ley autoritativa en relación con el decreto legislativo). En tales casos, estas fuentes asumen la condición de "normas sobre la producción jurídica", en un doble sentido; por un lado, como "normas sobre la forma de la producción jurídica", esto es, cuando se les encarga la capacidad de condicionar el procedimiento de elaboración de otras fuentes que tienen su mismo rango; y, por otro, como "normas sobre el contenido de la normación", es decir, cuando por cargo de la Constitución pueden limitar su contenido. Tal capacidad (de fuentes formalmente no constitucionales para integrar el parámetro), es lo que en el derecho constitucional comparado se ha abordado bajo la denominación de "bloque de constitucionalidad" (así, en España) o de "normas interpuestas" (caso de Italia)".

²¹ Meza Hurtado, Artemio Daniel citando a Hernán Alejandro Olano García. *El denominado bloque de constitucionalidad como parámetro de interpretación constitucional, ¿es necesario en el Perú?* En Revista Oficial del Poder Judicial: Año 6-7. 2013. (p. 147). Extraído de <https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/7527560047544a48bec9ff6da8fa37d8/8.+Meza+Hurtado.pdf?MOD=AJPERES>

²² Constitución Política del Perú, inciso 3, del artículo 118 :

"Corresponde al Presidente de la República:
(...) 3. Dirigir la política general del Gobierno."

²³ Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, artículo 4:

"Artículo 4.- Competencias exclusivas del Poder Ejecutivo

El Poder Ejecutivo tiene las siguientes competencias exclusivas:

1. Diseñar y supervisar políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno.

Las políticas nacionales definen los objetivos prioritarios, los lineamientos, los contenidos principales de las políticas públicas, los estándares nacionales de cumplimiento y la provisión de servicios que deben ser alcanzados y supervisados para asegurar el normal desarrollo de las actividades públicas y privadas. Las políticas nacionales conforman la política general de gobierno.

Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos
DIRECCIÓN DE
DESARROLLO
JURÍDICO Y CALIDAD
REGULATORIA
R. Búrneo B.





PERÚ

Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos

Dirección General de Desarrollo
Normativo y Calidad Regulatoria

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

integran la política general de Gobierno, estas consideran los intereses generales del Estado y definen los objetivos prioritarios en los diferentes sectores y es a través de mecanismos de coordinación que se ejecutan en las entidades del Poder Ejecutivo y también con los diferentes niveles de Gobierno.

17. En línea con el párrafo *supra*, el Decreto Supremo N° 029-2018-PCM que aprobó el Reglamento que regula las Políticas Nacionales, en su artículo 7.4 señala que:

"A los cuarenta (40) días de haber asumido sus funciones el Presidente de la República, y por iniciativa de este, el Consejo de Ministros aprueba mediante acuerdo la Política General de Gobierno, en el marco de las Políticas de Estado, los objetivos del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional y las políticas nacionales vigentes. Dicha Política General se materializa mediante Decreto Supremo refrendado por el/la Presidente/a del Consejo de Ministros".

De la lectura entendemos que la política general del Gobierno se encuentra desarrollada dentro del marco descrito, es así que el Presidente de la República por ende el Poder Ejecutivo, tiene la competencia exclusiva de diseñar y supervisar las mismas.

18. Surge entonces la necesidad de analizar lo que el artículo 107 de la Constitución dispone al otorgarle a los congresistas el derecho a iniciativa en la formulación de leyes, debemos comprender este poder de legislar se encuentra supeditado a realizar y cumplir lo que la Constitución y la ley expresamente le faculta, sin colisionar con las facultades otorgadas a los otros poderes del Estado.

19. Es así que el Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída en el Pleno Jurisdiccional del Expediente N° 00005-2007-PI/TC del 26 de agosto de 2008, del proceso de inconstitucionalidad seguido por el Colegio de Abogados de Lambayeque contra el Congreso de la República, sobre la separación de poderes, argumenta lo siguiente:

"22. (...) El principio de separación de poderes funciona también como regla de organización constitucional, la misma que se manifiesta, en una primera aproximación, en la necesidad que

Política sectorial es el subconjunto de políticas nacionales que afecta una actividad económica y social específica pública o privada.

Las políticas nacionales y sectoriales consideran los intereses generales del Estado y la diversidad de las realidades regionales y locales, concordando con el carácter unitario y descentralizado del gobierno de la República. Para su formulación el Poder Ejecutivo establece mecanismos de coordinación con los gobiernos regionales, gobiernos locales y otras entidades, según requiera o corresponda a la naturaleza de cada política.

El cumplimiento de las políticas nacionales y sectoriales del Estado es de responsabilidad de las autoridades del Gobierno Nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales.

Las políticas nacionales y sectoriales se aprueban por decreto supremo, con el voto del Consejo de Ministros (...)*.





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

exista una ponderación entre una pluralidad de centros de poder, puestos en posición de independencia, pero también de recíproco control entre ellos, para así impedir los abusos. Asimismo, exige que, **pese a compartir determinadas funciones, los poderes del Estado u órganos estatales se encuentren prohibidos de desnaturalizar las competencias de otros poderes u órganos**".

(Negritas agregadas)

20. Del análisis de los fundamentos expuestos *supra*, esta Dirección General, considera que el artículo 6 del Proyecto de Ley es inviable dado que es el Poder Ejecutivo el que regula las políticas nacionales, por ende, lo concerniente a la APCI, de acuerdo al mandato que emana de la Constitución Política del Perú y del bloque constitucionalidad.

V.3 Del artículo 7 del Proyecto de Ley que propone la responsabilidad de la priorización de los proyectos de inversión pública de las municipalidades distritales cuyas jurisdicciones fueron afectadas por el periodo de violencia 1980 – 2000.

21. El Proyecto de Ley propone el artículo 7 que señala:

"Artículo 7.- Responsable de la priorización de los proyectos de inversión pública de las municipalidades distritales cuyas jurisdicciones fueron afectadas por el periodo de violencia 1980-2000.

El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, conforma una Comisión Responsable de la Priorización de los Proyectos de Inversión de las Municipalidades Distritales en cuyas jurisdicciones se encuentran comunidades afectadas por el proceso de violencia comprendido entre mayo de 1980 y noviembre de 2000, la cual estará presidida por el (la) viceministro(a) de Hacienda e integrada por el(la) Director(a) General de Presupuesto Público y el (la) Director(a) General de Inversión Pública".

22. Al respecto, consideramos pertinente observar lo dispuesto en el Reglamento²⁴ del Decreto Legislativo N° 1252, Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones y deroga la Ley N° 27923, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública que en su artículo 4.1 sobre las fases del ciclo de inversión, señala:

"El Ciclo de Inversión tiene las fases siguientes:

- a) Programación Multianual: Comprende la elaboración del diagnóstico de la situación de las brechas de infraestructura o de acceso a servicios públicos, y la definición de los objetivos a alcanzarse respecto a dichas brechas, mediante el

²⁴ Dado por el Decreto Supremos N° 027-20017-EF, publicado en el diario oficial "El Peruano", el 23 de febrero de 2017.



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

establecimiento de metas de producto específicas, así como los indicadores de resultado en un horizonte mínimo de 3 años, en el marco de los planes sectoriales nacionales. Comprende además, los planes de desarrollo concertado regionales y locales y constituye el marco de referencia orientador de la formulación presupuestaria anual de las inversiones. Incluye a los proyectos de inversión a ser ejecutados mediante asociaciones público privadas cofinanciadas.

Esta fase se realiza a través de un proceso de coordinación y articulación interinstitucional e intergubernamental que toma en cuenta los recursos de inversión proyectados en el Marco Macroeconómico Multianual, estando dicho proceso a cargo de los Sectores, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales. Los sectores lideran, en los tres niveles de gobierno, sus objetivos, metas e indicadores. **Cada Sector, Gobierno Regional o Gobierno Local, determinará las brechas, así como sus criterios de priorización, en el marco de la política sectorial**".
(negritas agregadas)

23. Es así que cada sector y cada nivel de gobierno es autónomo de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución Política del Perú, en el caso de los gobiernos regionales la autonomía se encuentra normada en su artículo 191²⁵ y la competencia de los mismos en su artículo 192²⁶, y en el caso de los gobiernos locales²⁷, la autonomía está regulada en su artículo 194²⁸ y la

²⁵ Constitución Política del Perú:

"Artículo 191.- Los gobiernos regionales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Coordinan con las municipalidades sin interferir sus funciones y atribuciones (...)".

²⁶ Constitución Política del Perú:

"Artículo 192.- Los gobiernos regionales promueven el desarrollo y la economía regional, fomentan las inversiones, actividades y servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo.

Son competentes para:

1. Aprobar su organización interna y su presupuesto.
2. Formular y aprobar el plan de desarrollo regional concertado con las municipalidades y la sociedad civil.
3. Administrar sus bienes y rentas.
4. Regular y otorgar las autorizaciones, licencias y derechos sobre los servicios de su responsabilidad.
5. Promover el desarrollo socioeconómico regional y ejecutar los planes y programas correspondientes.
6. Dictar las normas inherentes a la gestión regional.
7. Promover y regular actividades y/o servicios en materia de agricultura, pesquería, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, vialidad, comunicaciones, educación, salud y medio ambiente, conforme a ley.
8. Fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura de alcance e impacto regional.
9. Presentar iniciativas legislativas en materias y asuntos de su competencia.
10. Ejercer las demás atribuciones inherentes a su función, conforme a ley".

²⁷ Entiéndase como gobiernos locales a las municipalidades provinciales, municipalidades distritales y municipalidades de centro poblados.

²⁸ Constitución Política del Perú:





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

competencia de los mismos en su artículo 195²⁹. En la misma línea, en la Cuarta Disposición Complementaria Transitoria de la norma citada, se dispone la obligación de comunicar al Ministerio de Economía y Finanzas en el plazo establecido. Por lo expuesto, esta Dirección General considera que el artículo 7 del Proyecto de Ley es inviable.

V.4 Del artículo 8 del Proyecto de Ley que propone modificar el artículo 87 del TUO de la Ley de Tributación Municipal

TUO de la Ley de Tributación Municipal	Artículo 8 del Proyecto de Ley
<p>Artículo 87.- El Fondo de Compensación Municipal se distribuye entre todas las municipalidades distritales y provinciales del país con criterios de equidad y compensación. El Fondo tiene por finalidad asegurar el funcionamiento de todas las municipalidades.</p> <p>El mencionado Fondo se distribuye considerando los criterios que se determine por Decreto Supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas, con opinión técnica del Consejo</p>	<p>Artículo 87.- El Fondo de Compensación Municipal se distribuye entre todas las municipalidades distritales y provinciales del país con criterios de equidad y compensación. El Fondo tiene por finalidad asegurar el funcionamiento de todas las municipalidades.</p> <p>El mencionado Fondo se distribuye considerando los criterios que se determine por Decreto Supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, refrendado por el (la) titular del Ministerio de Economía y Finanzas, con opinión</p>

"Artículo 194.- Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Las municipalidades de los centros poblados son creadas conforme a ley".

²⁹ Constitución Política del Perú:

"Artículo 195.- Los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo.

Son competentes para:

1. Aprobar su organización interna y su presupuesto.
2. Aprobar el plan de desarrollo local concertado con la sociedad civil.
3. Administrar sus bienes y rentas.
4. Crear, modificar y suprimir contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos municipales, conforme a ley.
5. Organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad.
6. Planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y el acondicionamiento territorial.
7. Fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura local.
8. Desarrollar y regular actividades y/o servicios en materia de educación, salud, vivienda, saneamiento, medio ambiente, sustentabilidad de los recursos naturales, transporte colectivo, circulación y tránsito, turismo, conservación de monumentos arqueológicos e históricos, cultura, recreación y deporte, conforme a ley.
9. Presentar iniciativas legislativas en materias y asuntos de su competencia.
10. Ejercer las demás atribuciones inherentes a su función, conforme a ley".



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

<p>Nacional de Descentralización (CND); entre ellos, se considerará:</p> <p>a) Indicadores de pobreza, demografía y territorio.</p>	<p>técnica de la Secretaría de Descentralización; entre ellos, se considerará:</p> <p>a) Indicadores de pobreza, demografía, violencia 1980-2000 y territorio. (...)</p>
---	--

24. La modificación propuesta al segundo párrafo del artículo 87 del TUO de la Ley de Tributación Municipal, obedece a lo dispuesto en la Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, la misma que dispone:

"Artículo 4.- Del rol del Estado

Es rol del Estado, para los efectos de la presente Ley:

(...) 3. Incorporar y promover el uso de lenguaje inclusivo en todas las comunicaciones escritas y documentos que se elaboren en todas las instancias y niveles de gobierno".

25. En la misma línea, el cambio de denominación del órgano que brinda opinión técnica de "Consejo Nacional de Descentralización" a "Secretaría de Descentralización" se encuentra de acuerdo a lo normado en el artículo 52³⁰ del Decreto Supremo N° 022-2017-PCM, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, y se encuentra como parte de la Presidencia del Consejo de Ministros como una unidad orgánica, en tanto el Consejo Nacional de Descentralización se creó como organismo independiente y descentralizado, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros.

26. En opinión de esta Dirección General ambas modificaciones son viables toda vez que, de esta manera, se da cumplimiento a lo dispuesto en las normas citadas.



R. Burneo B.

³⁰ Cabe señalar que es la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo la que en su artículo , dispone que mediante Decreto Supremo se normará la organización y funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, dicho Decreto Supremo dispone en su artículo 52 lo siguiente:

"La Secretaría de Descentralización es el órgano de línea, con autoridad técnico normativa a nivel nacional, responsable del desarrollo territorial y la descentralización del estado y de velar por el despliegue coordinado de la política nacional, sectorial y multisectorial en el territorio, a través de los diferentes niveles de gobierno, procurando el desarrollo armónico y sostenible del Estado.

La Secretaría de Descentralización orienta la coordinación intergubernamental de los tres niveles de gobierno en cada territorio. Su enfoque es multisectorial y en coordinación con los sectores competentes busca promover el desarrollo a partir de las actividades diversas y de mayor potencial, priorizadas y consensuadas con los actores públicos y privados en los departamentos, provincias o cuencas, aprovechando las sinergias entre distintas actividades y actores, maximizando el valor de los territorios y acelerando la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

Depende del Viceministerio de Gobernanta Territorial y su titular tiene rango de Secretario General".



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

27. De otro lado, respecto a la inclusión del concepto "violencia de 1980-2000" en el artículo 87, es necesario analizar lo dispuesto en la Constitución Política del Perú en su artículo 79:

"Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto.

El Congreso no puede aprobar tributos con fines predeterminados, salvo por solicitud del Poder Ejecutivo. En cualquier otro caso, las leyes de índole tributaria referidas a beneficios o exoneraciones requieren previo informe del Ministerio de Economía y Finanzas.

Sólo por ley expresa, aprobada por dos tercios de los congresistas, puede establecerse selectiva y temporalmente un tratamiento tributario especial para una determinada zona del país".

28. De acuerdo a lo dispuesto en la Constitución Política del Perú, la inclusión de cualquier concepto, que beneficia a un grupo poblacional identificado como son las comunidades víctimas del proceso de violencia de 1980-2000, debe de cumplir con el procedimiento estipulado, es decir, con el informe previo del Ministerio de Economía y Finanzas, por lo expuesto, esta Dirección General considera la propuesta inviable en este extremo.

V.5 Del artículo 9, 10 y 11 del Proyecto de Ley que propone modificar el artículo 88 del TUO de la Ley de Tributación Municipal, el artículo 146 de la LOM y el literal b) del numeral 7.1 del artículo 7 de la Ley FONIPREL.

TUO Ley de Tributación Municipal	Artículo 9 del Proyecto de Ley
<p>Artículo 88.- Los Índices de Distribución del Fondo serán determinados anualmente por el Ministerio de Economía y Finanzas mediante Resolución Ministerial.</p> <p>Los recursos mensuales que perciban las municipalidades por concepto del Fondo de Compensación Municipal no podrán ser inferiores al monto equivalente a ocho (8) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) vigentes a la fecha de aprobación de la Ley de Presupuesto del Sector Público de cada año.</p>	<p>Artículo 88.- Los Índices de Distribución del Fondo serán determinados anualmente por el Ministerio de Economía y Finanzas mediante Resolución Ministerial.</p> <p>Los recursos mensuales que perciban las municipalidades por concepto del Fondo de Compensación Municipal no podrán ser inferiores al monto equivalente a ocho (8) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) vigentes a la fecha de aprobación de la Ley de Presupuesto del Sector Público de cada año.</p> <p>En el caso de las municipalidades distritales en cuyas jurisdicciones se encuentran comunidades afectadas por el proceso de</p>





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

	violencia comprendido entre mayo de 1980 y noviembre de 2000 los recursos mensuales que perciban por concepto del Fondo de Compensación Municipal no podrán ser inferiores al monto equivalente a dieciséis (16) Unidades Impositivas Tributarias (UIT)
Ley Orgánica de Municipales	Artículo 10 del Proyecto de Ley
Artículo 146.- Asignación prioritaria y compensatoria de FONCOMUN Las municipalidades ubicadas en zonas rurales tienen asignación prioritaria y compensatoria de los recursos del Fondo de Compensación Municipal.	Artículo 146.- Asignación prioritaria y compensatoria de FONCOMUN Las municipalidades ubicadas en zonas rurales, asi como las municipalidades distritales en cuyas jurisdicciones se encuentran comunidades afectadas por el proceso de violencia comprendido entre mayo de 1980 y noviembre de 2000, tienen asignación prioritaria y compensatoria de los recursos del Fondo de Compensación Municipal.
Ley FONIPREL	Artículo 11 del Proyecto de Ley
Artículo 7.- Criterios de asignación de los recursos del FONIPREL 7.1 Los estudios de preinversión o proyectos de inversión de los gobiernos regionales y gobiernos locales, pueden concursar para obtener el financiamiento o cofinanciamiento de los recursos del FONIPREL, siempre que cumplan con alguno de los criterios siguientes y estén bajo el ámbito de competencia de su nivel de Gobierno: (...) b) ubicación en zonas de frontera (...).	Artículo 7.- Criterios de asignación de los recursos del FONIPREL 7.1 Los estudios de preinversión o proyectos de inversión de los gobiernos regionales y gobiernos locales, pueden concursar para obtener el financiamiento o cofinanciamiento de los recursos del FONIPREL, siempre que cumplan con alguno de los criterios siguientes y estén bajo el ámbito de competencia de su nivel de Gobierno: (...) b) ubicación en zonas de frontera y los distritos en cuyas jurisdicciones se encuentran comunidades afectadas por el proceso de violencia comprendido entre mayo de 1980 y noviembre de 2000. (...).





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

29. El numeral 5 del artículo 196³¹ de la Constitución Política del Perú señala el carácter redistributivo del Fondo de Compensación Municipal y en base al principio de separación de poderes y las atribuciones del Poder Ejecutivo, es a través del TUO de la Ley de Tributación Municipal en su artículo 86 que se determinan cuáles son los recursos que constituyen dicho fondo, con el siguiente texto:

"El Fondo de Compensación Municipal a que alude el numeral 5 del Artículo 196 de la Constitución Política del Perú, se constituye con los siguientes recursos:

- a) El rendimiento del Impuesto de Promoción Municipal.
- b) El rendimiento del Impuesto al Rodaje.
- c) El Impuesto a las Embarcaciones de Recreo".

Cabe resaltar la finalidad para la que se ha constituido el FONCOMUN que es "asegurar el funcionamiento de todas las municipalidades"³² y el artículo 88 establece que es el Ministerio de Economía y Finanzas el que determina los índices de distribución del fondo.

30. Ahora bien, el FONIPREL es un fondo concursable al que postulan los gobiernos regionales y gobiernos locales para los estudios de preinversión o proyectos de inversión que cumplan con ciertos criterios³³, estos proyectos deben estar orientados a reducir brechas de infraestructura y servicios buscando reducir las carencias de las zonas que se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema, de tal manera, que se toman acciones para atender aquello que el Proyecto de Ley en su Exposición de Motivos denomina "(...) esos distritos siguen sin acceso a servicios de salud, educación, agua, desagüe, electricidad, carreteras, etc. O tienen baja calidad de tales servicios (...)".

31. En la misma línea, lo normado en el artículo 16.4 de la Ley N° 29951, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013, que a la letra establece:

"16.4 Dispónese que quedan comprendidas dentro del párrafo 4.1 del artículo 4 de la Ley 29125, Ley que establece la

³¹ Constitución Política del Perú, artículo 196:

"Son bienes y rentas de las municipalidades:

(...) 5. Los recursos asignados del Fondo de Compensación Municipal, que tiene carácter redistributivo, conforme a ley.

(...)"

³² Artículo 87 del TUO de la Ley de Tributación Municipal

³³ Ley N° 29125, Ley que establece la implementación y el funcionamiento del fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local dispone que:

"Artículo 2.- Finalidad del FONIPREL

El FONIPREL tiene como finalidad el cofinanciamiento de proyectos de inversión pública de los gobiernos regionales y gobiernos locales, incluyendo los estudios de preinversión, orientados a reducir las brechas en la provisión de los servicios e infraestructura básicos, que tengan el mayor impacto en la reducción de la pobreza y la pobreza extrema en el país".



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

implementación y el funcionamiento del Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (Foniprel), las siguientes prioridades: "Apoyo al desarrollo productivo" para las zonas comprendidas en el ámbito del VRAEM, Huallaga y zonas de frontera; y, "Prevención y mitigación de desastres". El Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Política de Inversiones, emite los lineamientos para los proyectos de inversión pública que se enmarquen en las prioridades antes mencionadas, en el plazo máximo de diez días calendario contados desde la entrada en vigencia de la presente norma.

Asimismo, dispónese que, **a partir de la vigencia de la presente norma, las prioridades para el destino de los recursos del Foniprel a los que se refiere el párrafo 4.1 del artículo 4 de la Ley 29125, se establecen mediante decreto supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas**.

(negritas agregadas)

- 32. En atención a lo dispuesto en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, esta Dirección General, considera que la inclusión del último párrafo en el artículo 88 de la Ley de Tributación Municipal, la modificación de los artículos 146 de la LOM y 7 de la Ley FONIPREL, contenidas en el Proyecto de Ley devienen en inviables, dado que el Congreso no tiene iniciativa para aumentar el gasto público.

V.6 Del artículo 12 del Proyecto de Ley que propone modificar el artículo 23 de la Ley N° 29951, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013

Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013	Artículo 12 del Proyecto de Ley
<p>Artículo 23.- Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales</p> <p>Créase el Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (Fonie), el mismo que se encuentra a cargo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis), con la finalidad de financiar la elaboración de estudios de preinversión, ejecución de proyectos de inversión pública, y/o mantenimiento a cargo de las entidades del Gobierno Nacional y/o personas jurídicas privadas, para la ejecución de la infraestructura de agua y saneamiento, electrificación, telecomunicaciones y caminos vecinales, en los distritos que se</p>	<p>Artículo 23.- Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales</p> <p>Créase el Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (Fonie), el mismo que se encuentra a cargo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis), con la finalidad de financiar la elaboración de estudios de preinversión, ejecución de proyectos de inversión pública, y/o mantenimiento a cargo de las entidades del Gobierno Nacional y/o personas jurídicas privadas, para la ejecución de la infraestructura de agua y saneamiento, electrificación, telecomunicaciones y caminos vecinales, en los distritos que se</p>





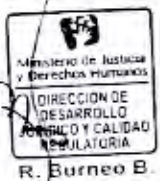
“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

encuentran en los quintiles I y II de pobreza y que cuenten con más del 50% de hogares en proceso de inclusión conforme a lo determinado por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, así como en la zona del Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM), Alto Huallaga y en las zonas de frontera, y en las zonas de influencia de estos, con el objeto de cerrar brechas, de cobertura y calidad, de los servicios básicos seleccionados, generando un impacto en el bienestar y mejora de la calidad de vida en los hogares rurales.
(...).

encuentran en los quintiles I y II de pobreza y que cuenten con más del 50% de hogares en proceso de inclusión conforme a lo determinado por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, así como en la zona del Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM), Alto Huallaga y en las zonas de frontera, y en las zonas de influencia de estos, **del mismo modo los distritos en cuyas jurisdicciones se encuentran comunidades afectadas por el proceso de violencia comprendido entre mayo de 1980 y noviembre de 2000 que no se encuentren considerados como distritos focalizados**, con el objeto de cerrar brechas, de cobertura y calidad, de los servicios básicos seleccionados, generando un impacto en el bienestar y mejora de la calidad de vida en los hogares rurales.
(...).

33. De la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley entendemos que se propone otorgarle prioridad a aquellos proyectos de inversión que provengan de municipales distritales en cuyas jurisdicciones se encuentran comunidades afectadas por el proceso de violencia comprendido entre mayo de 1980 y noviembre de 2000, por dos motivos: a) las comunidades "siguen postergadas por parte del Estado que históricamente les ha dado la espalda"³⁴ y b) que el FONIE extienda su ámbito de acción a "(...) distritos cuyas jurisdicciones fueron afectadas por el proceso de violencia comprendido entre mayo de 1980 y noviembre de 2000 y que no han sido consideradas en la focalización que realiza el FONIE, toda vez que algunos municipios afectados por la violencia sí son beneficiarios de este Fondo pero bajo otros criterios"³⁵.

34. De lo expuesto *supra* es necesario acotar que el FONIE fue creado con el fin de incluir a las zonas rurales así como la zona del Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM), Alto Huallaga y en las zonas de frontera, y en las zonas de influencia de estos. Esta Dirección General en atención a los argumentos expuestos considera viable la modificación del artículo 23 de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013. No obstante ello recomendamos solicitar la opinión del Ministerio de Inclusión Social que se encuentra a cargo del mencionado Fondo.



³⁴ Exposición de Motivos del Proyecto de Ley (p. 9).

³⁵ Exposición de Motivos del Proyecto de Ley (p. 16).



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

V.7 Análisis de Calidad Normativa y la Técnica Legislativa

35. El Proyecto de Ley N° 2224/2017-CR contiene: la Exposición de Motivos, el análisis de los efectos de la vigencia de la norma, el análisis costo beneficio y la fórmula legal respectiva.
36. En principio, el presente Proyecto de Ley ha sido estructurado como corresponde a una iniciativa legislativa de ley modificatoria³⁶ con observaciones.
37. Teniendo en cuenta el Manual de Técnica Legislativa se debe observar que:
- La redacción del título de la ley modificatoria es equivocada pues no se indica la naturaleza de la ley, donde 'realizar ajustes' no es la terminología que se ha establecido.
 - Las disposiciones complementarias finales no responden a dicha naturaleza, deben ser denominadas "Disposiciones Complementarias Transitorias", toda vez que facilitan el tránsito de la situación anterior al régimen jurídico previsto en el Proyecto de Ley
38. De la revisión del Proyecto de Ley se aprecia que se cumple parcialmente con las cuestiones de técnica legislativa requeridas.

V.8 Análisis de la Exposición de Motivos

39. La Exposición de Motivos del presente Proyecto de Ley, cumple en consignar todas las partes que estipula el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República.
40. La Exposición de Motivos hace referencia a la norma que regula el Plan Integral de Reparaciones (PIR), así como un recuento de los avances que se ha dado a través de la Comisión Multisectorial de Alto Nivel encargada del seguimiento de las acciones y políticas del Estado en los ámbitos de la paz, la reparación colectiva y la reconciliación nacional (CMAN) que hoy es parte del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Se menciona la Constitución Política del Perú en su artículo 1, más no se analiza lo que ella dispone sobre las atribuciones de los gobiernos locales y sobre los límites que tiene la prerrogativa de iniciativa legislativa de los congresistas.
41. Así también, se mencionan las normas que regulan el FONCOMUN, FONIPREL y FONIE pero no se analiza lo que ellas determinan respecto a la atención prioritaria de los ciudadanos o jurisdicciones calificadas como de pobreza extremas y otros.



³⁶ De acuerdo al Manual de Técnica Legislativa aprobado por el Congreso de la República mediante Acuerdo de Mesa Directiva 242-2012-2013/MESA-CR, la ley modificatoria es la que tiene por objeto la modificación parcial o total de una ley vigente.



PERÚ

Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos

Dirección General de Desarrollo
Normativo y Calidad Regulatoria

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

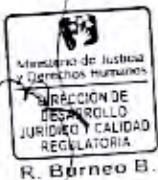
V.9 Análisis Costo Beneficio

42. En el análisis costo beneficio se expone el impacto social de la propuesta, sin embargo se menciona de manera superficial el impacto económico, siendo este de vital importancia a fin de informar y demostrar el impacto de la propuesta normativa en el aumento del bienestar social en comparación con el costo que irroga.
43. Desde el punto de vista económico, el análisis costo beneficio de la propuesta normativa es insuficiente, dado que se hacen suposiciones sin fundamentos numéricos proyectados del costo de la reimpresión del material electoral.

VI. CONCLUSIONES:

Sobre la base de las consideraciones expuestas, es posible formular las siguientes conclusiones:

- (i) En opinión de esta Dirección General, el Proyecto de Ley materia de análisis es viable con observaciones respecto a la participación de las comunidades, afectadas por el proceso de violencia de 1980-2000, en los presupuestos participativos promovida por los gobiernos regionales, municipalidades provinciales y distritales que en sus jurisdicciones las contengan. Así como la inclusión de dichas municipalidades distritales en el FONIE, previa opinión del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.
- (ii) Respecto a la priorización de las inversiones que afecten a las poblaciones mencionadas, en los proyectos de cooperación internacional en la competencia de APCI y sobre la creación de una Comisión Responsable de la Priorización de los Proyectos de Inversión inviable, esta Dirección General considera inviable la propuesta por los fundamentos expuestos *supra*.
- (iii) Así también, consideramos inviables las modificaciones propuestas a la Ley de Tributación Municipal en atención a lo dispuesto en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú. En la misma línea, consideramos inviable la inclusión, como criterio de priorización de recursos, de las municipalidades distritales en cuyas jurisdicciones se encuentren comunidades afectadas por el proceso de violencia 1980-2000, del FONIPREL dado que la norma especializada en la materia dispone que será el Ministerio de Economía y Finanzas quien determine las modificaciones en dicho Fondo.
- (iv) Conforme a lo expresado por esta Dirección General, respecto a las cuestiones formales y de técnica legislativa, el presente Proyecto de Ley tiene observaciones en su elaboración, en base a las disposiciones respectivas de producción y sistematización legislativa previstas en la Ley N° 26880 y el Manual de Técnica Legislativa aprobado por el Congreso de la República.





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

VII. RECOMENDACIÓN

Por todo lo anterior, se recomienda alcanzar el presente informe a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República, para su conocimiento y fines pertinentes.

Es todo cuanto se tiene que informar.

Atentamente,

Clara Vásquez-Caicedo Nogales
Abogada Consultora
Dirección de Desarrollo Jurídico y
Calidad Regulatoria

Roberto R. Burneo Bermejo
Director
Dirección de Desarrollo Jurídico y
Calidad Regulatoria

Visto el presente Informe Legal, y no encontrando observación alguna, esta Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria lo encuentra conforme y hace suyo, por lo que se deriva al Viceministerio de Justicia para la atención correspondiente.

Miriam Isabel Peña Niño
Directora General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos