

INFORME TEMÁTICO N.º 52/ 2021-2022

SOBRE LA NATURALEZA DE LAS LEYES DECLARATIVAS. INFORME LEGAL 036-2013-JUS-DNAJ Y CONSULTA JURÍDICA 024-2018-JUS-DGDNCR

ALEXIS PEREA FLORES

Lima, 19 de noviembre de 2021

Jr. Azángaro 468, Edificio José Faustino Sánchez Carrión - Of. 204 B, Cercado de Lima. Lima1
Tel.: (511) 311-7777 anexo 1211 | email: investigacion@congreso.gob.pe
<http://www.congreso.gob.pe/dgp/Didp/index.html>

INTRODUCCIÓN

El Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria, a través del Área de Servicios de Investigación y Seguimiento Presupuestal, ha elaborado el Informe temático titulado *Sobre la naturaleza de las leyes declarativas. Informe Legal N° 036-2013-JUS-DNAJ y Consulta Jurídica 024-2018-JUS-DGDNCR*, como un documento de consulta que presenta las distintas posiciones sobre el tema previstas en dichos documentos.

A los efectos, se presenta un cuadro comparativo en el que se describen aspectos relativos a la naturaleza jurídica, desarrollo de conceptos, órganos que pueden emitir este tipo de normas, criterios para su expedición y los efectos que puede generar su aprobación.

De esta manera, el Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria procura brindar información oportuna y de utilidad para la toma de decisiones.

SOBRE LA NATURALEZA DE LAS LEYES DECLARATIVAS. INFORME LEGAL 036-2013-JUS-DNAJ Y CONSULTA JURÍDICA 024-2018-JUS-DGDNCR

El Informe Técnico N° 001-2020-2021 ACP-DP/CR, elaborado por el Área de Control Político del Congreso de la República, presenta información del 1 de abril al 30 de junio de 2021 sobre las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo.¹ Según se señala, en el II trimestre 2021, de las sesenta y tres (63) observaciones, veintinueve (29) correspondieron a leyes declarativas (46%). Según el tipo de iniciativa, de los doscientos siete (207) proyectos de ley acumulados, cuarenta y dos (42) fueron proyectos de ley declarativos. Asimismo, se precisa que, si bien la mayoría de estos proyectos no son presentados por congresistas, suelen ser dictaminados de forma individual (no acumulada) y no siempre decretados a más de una comisión. Ello permite su inclusión en la agenda y debate por el Pleno del Congreso de manera más expeditiva, lo que explica su proliferación en la etapa de autógrafa de Ley.

Debido a que las normas declarativas son objeto de observación de forma casi absoluta por el Poder Ejecutivo, el informe recomienda que las comisiones ordinarias fundamenten adecuadamente conceptos como el interés nacional y la necesidad pública al momento de estudiar este tipo de iniciativas. Asimismo, se sugiere conceptualizarlas y definir las señalando también los efectos de la norma declaratoria con respecto al Poder Ejecutivo.

En nuestro ordenamiento jurídico no existe regulación acerca de algún procedimiento específico para la elaboración de normas declarativas, sin embargo, la Constitución Política hace referencia a algunos de los supuestos respecto de los cuales se expiden, como es el caso de los conceptos de necesidad pública e interés nacional: artículo 63 sobre inversión nacional y extranjera; numeral 19 artículo 118, referido a la expedición de decretos de urgencia, artículo 70 acerca del procedimiento de expropiación y el artículo 71 relativo a la propiedad de los extranjeros. También se hace referencia a estos supuestos en la Ley 27117, Ley de expropiaciones y en la Ley 27972, Ley orgánica de municipalidades.

El siguiente cuadro muestra las distintas posiciones comprendidas en el Informe Legal 036-2013-JUS-DNAJ y la Consulta Jurídica 024-2018-JUS-DGDNCR, sobre la naturaleza jurídica de las leyes declarativas.

¹ Informe Técnico N° 001- 2020-2021 ACP-DP/CR.

CUADRO COMPARATIVO

Informe	Informe Legal N° 036-2013-JUS-DNAJ	Consulta Jurídica 024-2018-JUS-DGDNCR
Naturaleza jurídica	<p>Se señala que las categorías jurídicas de necesidad pública e interés nacional están incluidas de modo disperso en la Constitución Política del Perú (necesidad pública: artículos 70 y 71; interés nacional: artículo 63 y numeral 19 del Artículo 118).</p> <p>Ley 27117, Ley General de Expropiaciones.</p> <p>Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.</p>	<p>Se menciona que, si bien la norma constitucional aborda las nociones de declaración de interés nacional o necesidad pública, no existe una regulación expresa sobre el tema. (necesidad pública: artículos 70 y 71; interés nacional: artículo 63 y numeral 19 artículo 118).</p>
Concepto	<p>[...] normas éticas supremas, cuya invocación siempre aludirá a las metas morales fundamentales de la sociedad. A razón de ello, entre las referidas nociones y el objetivo que se pretende alcanzar debe existir congruencia y compatibilidad, a efectos de que sea beneficiosa para toda la sociedad.</p>	<p>[...] no existe en doctrina unanimidad respecto a los contenidos los conceptos de interés nacional o necesidad pública; sin embargo, se vinculan con el significado esencial de interés público, que de algún modo facilitan sus criterios de interpretación.</p>
Emisor	<p>Solo el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo pueden expedir dispositivos normativos en los que se incluyan las nociones jurídicas necesidad pública e interés nacional, sea porque expidan una ley, un decreto de urgencia, un decreto legislativo o un decreto supremo, según corresponda.</p>	<p>Las leyes que tienen el carácter de “declaración de interés y necesidad pública”, son generalmente normas declarativas, emitidas por el Congreso de la República, las cuales tienen la particularidad excepcional de carecer de un supuesto explícito y, por lo tanto, no se adecúan a la fórmula general de que a cierto supuesto debe seguir una consecuencia.</p>
Criterios para su expedición	<p>[...] la inclusión de las categorías necesidad pública y/o interés nacional en una propuesta normativa no debería emanar de una actuación arbitraria, sino, por el contrario, de una actuación debidamente amparada en criterios técnicos y jurídicos que deberán quedar plasmados en la respectiva exposición de motivos.</p> <p>Las propuestas normativas que incorporen las categorías necesidad pública e interés nacional deberán tener como objetivo el bienestar de la sociedad y reconducir a la satisfacción de los derechos fundamentales, lo cual tendrá como fin último la protección de la dignidad de la persona humana, atendiendo a los siguientes parámetros:</p> <p>Que su contenido esté vinculado al bien común.</p>	<p>[...] la norma declarativa está constituida por una afirmación pura y simple que constituye un mandato, sin requisitos ni supuestos previos, y [...] tienen la particularidad excepcional de carecer de un supuesto explícito y, por lo tanto, no se adecúan a la fórmula general y son dictadas como afirmaciones válidas por sí mismas, más que como hipótesis de que a tal supuesto debe seguir tal consecuencia.</p>

	<p>Que se contribuya a la realización de la dignidad humana.</p> <p>Que se fortalezcan los principios democráticos y la convivencia pluralista.</p> <p>Que permita evaluar otros dispositivos normativos que contengan derechos y deberes constitucionales, así como legales.</p> <p>Que integre un proceso de toma de decisión y sea materializado por los entes competentes del Estado.</p>	
Efectos	<p>Generan, en la mayoría de casos, una serie de efectos de los cuales se vislumbra que el Estado debe cumplir una serie de obligaciones que devienen en resultados cuantitativos y cualitativos.</p> <p>Respecto al primer resultado, implica que, para la ejecución de las prestaciones estatales resulte necesario que se autorice una transferencia de partida presupuestal para el sector correspondiente; mientras que, con referencia al segundo resultado se procura mejorar progresivamente la calidad de vida de los ciudadanos, lo cual deviene en brindar un mayor bienestar a la sociedad.</p>	<p>Las normas declarativas representan una vinculación política, no jurídica, del Poder Legislativo hacia el Poder Ejecutivo, no generan impacto económico en el presupuesto estatal, debido a que no imponen ninguna obligación jurídica ya que es competencia del Ejecutivo la presentación de iniciativas que generen gasto. Como consecuencia de ello, su incumplimiento no tiene efectos jurídicos pues constitucionalmente es el Poder Ejecutivo el competente para su realización.</p> <p>La inobservancia de estas leyes declarativas no genera, per sé, ningún tipo de responsabilidad.</p>

Fuente: Informe Legal 036-2013-JUS-DNAJ y Consulta Jurídica 024-2018-JUS-DGDNCR.

Elaboración: Área de Servicios de Investigación y Seguimiento Presupuestal.

COMENTARIO FINAL

En nuestro ordenamiento legal, no existe norma específica que regule la expedición de leyes declarativas. La Constitución Política y las leyes de expropiación y municipalidades se refieren a las nociones de necesidad pública e interés nacional. El Informe Legal 036-2013-JUS-DNAJ y la Consulta Jurídica 024-2018-JUS-DGDNCR coinciden en señalar que corresponde al Congreso de la República la expedición de este tipo de normas. Según se señala en el Informe Legal 036-2013-JUS-DNAJ, su expedición debe ser sustentada técnicamente y genera efectos que derivan en obligaciones para el Estado, en tanto que la Consulta Jurídica 024-2018-JUS-DGDNCR menciona que estas no requieren sustento técnico y no generan *per sé* ningún tipo de responsabilidad.