

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1632/2016-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL NUMERAL 3.1 DEL ARTÍCULO 3 DE LA LEY 27037, LEY DE PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN EN LA AMAZONÍA, PARA COMPRENDER EN SUS ALCANCES AL DISTRITO DE SAN PABLO DE PILLAO, PROVINCIA Y DEPARTAMENTO DE HUÁNUCO

**COMISIÓN DE PUEBLOS ANDINOS, AMAZÓNICOS Y AFROPERUANOS,
AMBIENTE Y ECOLOGÍA
PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2017 – 2018**

Señor Presidente:

Han ingresado para estudio y dictamen el **Proyecto de Ley 1632/2016-CR**, (en adelante el PROYECTO LEGISLATIVO) presentando en el Área de Trámite Documentario con fecha 3 de julio del 2017, por la congresista Karina Juliza Beteta Rubín, Grupo Parlamentario Fuerza Popular, mediante el cual se propone modificar el literal e) del numeral 3.1, artículo 3 de la Ley 27037, Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía, modificada por la Ley 27759, para comprender en sus alcances al distrito de San Pablo de Pillao, provincia y departamento de Huánuco.

1. SITUACIÓN PROCESAL

1.1. Antecedentes

1.1.1. Antecedentes procedimentales

El PROYECTO LEGISLATIVO, fue decretado el 4 de julio del 2017 a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, como primera comisión dictaminadora; y a la Comisión de Pueblos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología (CPAAAAE), como segunda comisión dictaminadora.

Fue calificado positivamente y admitido a trámite por cumplir con los requisitos mínimos establecidos en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República.

1.1.2. Antecedentes legislativos

No se encuentran antecedentes legislativos directos sobre la norma propuesta.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1632/2016-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL NUMERAL 3.1 DEL ARTÍCULO 3 DE LA LEY 27037, LEY DE PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN EN LA AMAZONÍA, PARA COMPRENDER EN SUS ALCANCES AL DISTRITO DE SAN PABLO DE PILLAO, PROVINCIA Y DEPARTAMENTO DE HUÁNUCO

1.2. Opiniones solicitadas

- 1.2.1 **Ministerio del Ambiente** (MINAM). Oficio 40-2017-2018/CPAAAAE-CR, del 8 de setiembre del 2017.
- 1.2.2 **Asociación de Municipalidades del Perú** (AMPE). Oficio 41-2017-2018/CPAAAAE-CR, del 11 de setiembre del 2017.
- 1.2.3 **Gobierno Regional de Huánuco**. Oficio 42-2017-2018/CPAAAAE-CR, del 11 de setiembre del 2017.
- 1.2.4 **Defensoría del Pueblo**. Oficio 43-2017-2018/CPAAAAE-CR, del 11 de setiembre del 2017.
- 1.2.5 **Ministerio de Economía y Finanzas** (MEF). Oficio 101-2017-2018/CPAAAAE-CR, del 6 de noviembre del 2017.

1.3 Opiniones recibidas

- 1.3.1 **Ministerio del Ambiente** (MINAM). Opinión recibida mediante Oficio 583-2017-MINAM/DM, del 4 de octubre del 2017. Favorable con recomendaciones.
- 1.3.2 **Ministerio de Economía y Finanzas** (MEF). Opinión recibida mediante Oficio 2635-2017-EF/10.01, del 26 de diciembre del 2017. Favorable con recomendaciones.
- 1.3.3 **Defensoría del Pueblo**. Opinión recibida mediante Oficio 010-2018-DP/AMASPP, del 26 de enero del 2018. Considera un tema de naturaleza económica, competencia recae en el MEF.

2. CONTENIDO DEL PROYECTO LEGISLATIVO

EL PROYECTO LEGISLATIVO contiene 4 artículos:

En el artículo 1, se establece que el objeto del proyecto legislativo es modificar el literal e) del numeral 3.1, artículo 3 de la Ley 27037, Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía, para comprender al distrito de San Pablo de Pillao, provincia y departamento de Huánuco.

El artículo 2 contiene la propuesta de modificación del literal e) del numeral 3.1 del artículo 3 de la Ley 27037, Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1632/2016-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL NUMERAL 3.1 DEL ARTÍCULO 3 DE LA LEY 27037, LEY DE PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN EN LA AMAZONÍA, PARA COMPRENDER EN SUS ALCANCES AL DISTRITO DE SAN PABLO DE PILLAO, PROVINCIA Y DEPARTAMENTO DE HUÁNUCO

El artículo 3 contiene una norma derogatoria tácita, señalando que quedan derogados o sin efecto los dispositivos legales y reglamentarios que se opongan a la ley o limiten su aplicación.

El artículo 4, establece que la vigencia de la ley se cuenta a partir del día siguiente de su publicación en el diario oficial "El Peruano"

3. MARCO NORMATIVO

3.1. Marco normativo nacional

a) Constitución Política del Estado:

- Artículo 69. El Estado promueve el desarrollo sostenible de la Amazonía con una legislación adecuada.

b) Leyes

- Ley 27037, Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía.
- Ley 27759, Ley que modifica el artículo 3 de la Ley 27037, Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía.
- Ley 29525, Ley que modifica el inciso b) del párrafo 3.1 del artículo 3 de la Ley 27037, Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía. Se modifica dicho literal para incorporar al distrito de LLochegua, provincia Huanta, departamento Ayacucho.
- Ley 30379, Ley de creación del distrito de San Pablo de Pillao en la provincia y departamento de Huánuco.
- Ley 30399, Ley que modifica el numeral 3.1 del artículo 3 de la Ley 27037, Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía. Se modifica dicho literal para incorporar al distrito de Canayre, provincia Huanta, departamento Ayacucho

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1632/2016-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL NUMERAL 3.1 DEL ARTÍCULO 3 DE LA LEY 27037, LEY DE PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN EN LA AMAZONÍA, PARA COMPRENDER EN SUS ALCANCES AL DISTRITO DE SAN PABLO DE PILLAO, PROVINCIA Y DEPARTAMENTO DE HUÁNUCO

4. ANÁLISIS DE LAS OPINIONES RECIBIDAS

4.1 Ministerio del Ambiente

Mediante Informe Legal 328-2017-MINAM/SG/OGAJ, remitido a la CPAAAAE con oficio 583-2017-MINAM/DM del 4 de octubre del 2017, el Ministerio del Ambiente sugirió que se tome en consideración la Propuesta Técnica de Delimitación de la Amazonía para aquellos casos en que se formulen y analicen proyectos de ley vinculados a la Amazonía. La CPAAAAE considera en el presente caso y en el dictamen de aquellos proyectos que tengan relación con dicha delimitación. La referida propuesta recoge criterios ecológicos y en su alcance se encuentra previsto el distrito de San Pablo de Pillao.

4.2 Ministerio de Economía y Finanzas

Mediante Informe Legal 259-2017-2017-EF/61.01, remitido a la CPAAAAE con oficio 2635-2017-EF/10.01 del 26 de diciembre del 2017, el Ministerio indicó que se encuentra de acuerdo con la procedencia de la propuesta.¹

5. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

5.1 ANÁLISIS TÉCNICO

a) Alcances de la Ley 27037, Ley de Promoción de Inversión en la Amazonía

En el marco de lo dispuesto por el artículo 69 de la Constitución Política del Perú, el Congreso de la República aprobó -el 30 de diciembre de 1998- la *Ley 27037, Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía* (en adelante Ley 27037) con la finalidad de crear condiciones que promuevan la inversión pública y privada en la Amazonía.

¹ Similar opinión remitió el MEF a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, mediante Oficio 2635-2017-EF/10.01.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1632/2016-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL NUMERAL 3.1 DEL ARTÍCULO 3 DE LA LEY 27037, LEY DE PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN EN LA AMAZONÍA, PARA COMPRENDER EN SUS ALCANCES AL DISTRITO DE SAN PABLO DE PILLAO, PROVINCIA Y DEPARTAMENTO DE HUÁNUCO

Para alcanzar dicha finalidad se establecieron beneficios tributarios sobre el impuesto a la renta, impuesto general a las ventas e impuesto selectivo al consumo en favor de los contribuyentes de dicha circunscripción.

El numeral 3.1 del artículo tercero establece que para efectos de la ley, la Amazonía comprende los departamentos de Amazonas, Madre de Dios, Loreto, Ucayali y parte de los departamentos de Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huánuco,² Huancavelica, Junín, La Libertad, Pasco y Puno. (Resaltado y subrayado es nuestro). Normativamente esta es la única ley que ha delimitado los territorios que son considerados amazónicos, incluso algunas leyes modificatorias han ido incorporando distritos y provincias que pese a formar parte de departamentos considerados por el citado numeral, no fueron considerados durante el estudio y debate en Comisión y finalmente en el Pleno del Congreso de la República o como resultado de otras decisiones regulatorias como sucedió en el caso materia del presente dictamen.

b) Creación del distrito de San Pablo de Pillao cuyo territorio ha sido desmembrado del distrito de Chinchao

Con la aprobación de la Ley 30379,³ promulgada el 7 de diciembre de 2015 y publicada el 8 de diciembre de 2015, se creó el distrito de San Pablo de Pillao correspondiente a la provincia de Huánuco, departamento del mismo nombre.

Conforme se advierte del Informe Técnico 013-2015-PCM/DNDT-OATGT-JJBCH emitido por la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial, adosado al **Proyecto de Ley 4942/2015-PE**⁴ que originó la norma en referencia, el territorio del distrito de San Pablo de Pillao ha sido desmembrado del distrito de Chinchao, siguiendo las exigencias y requisitos establecidos por la

² Como se ampliará más adelante, la ley considera que en el caso del departamento de Huánuco están considerados como territorio amazónico: Provincias de Leoncio Prado, Puerto Inca, Marañón y Pachitea, así como los distritos de Monzón de la provincia de Huamalíes, Churubamba, Santa María del Valle, Chinchao,² Huánuco y Amarilis de la provincia de Huánuco, Conchamarca, Tomayquichua y Ambo de la provincia de Ambo del departamento de Huánuco.

³ Dicha ley tiene su origen en el Proyecto de Ley 4942-2015-PE presentado por el Presidente de la República, aprobado por el Pleno del Congreso el 19 de noviembre de 2015.

⁴ Expediente del Proyecto de Ley 4942/2015-PE. Véase, <http://www.congreso.gob.pe/proyectosdeley/>

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1632/2016-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL NUMERAL 3.1 DEL ARTÍCULO 3 DE LA LEY 27037, LEY DE PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN EN LA AMAZONÍA, PARA COMPRENDER EN SUS ALCANCES AL DISTRITO DE SAN PABLO DE PILLAO, PROVINCIA Y DEPARTAMENTO DE HUÁNUCO

Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial y su Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo 019-2003-PCM. En la página 6 de dicho informe literalmente se señala:

El actual distrito de Chinchao está ubicado en la provincia de Huánuco, departamento de Huánuco, en la zona norcentral del Perú. La respectiva provincia sanea sus límites y la de todos sus distritos mediante Ley 29540, Ley de Demarcación y Organización Territorial de la provincia de Huánuco en el departamento de Huánuco, publicada el 15 de junio de 2010. La referida provincia cuenta con una población total de 270,233 habitantes al 2007 (INEI: CPV 2007).

El distrito de Chinchao data sus orígenes en la Ley del 2 de enero de 1857, Ley transitoria de municipalidades, sus límites quedan saneados por Ley 29540 y cuenta con una población total de 24,796 habitantes al 2007 (INEI: CPV 2007). El pedido de creación del distrito de San Pablo de Pillao se desprendería del territorio del actual distrito de Chinchao [...].

El territorio del distrito de Chinchao, provincia de Huánuco, actualmente se encuentra comprendido en los alcances del numeral 3.1, artículo 3 de la Ley 27037, Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía, cuyo literal e) señala:

3.1 Para efectos de la presente ley, la Amazonía comprende:

[...]

e) Provincias de Leoncio Prado, Puerto Inca, Marañón y Pachitea, así como los distritos de Monzón de la provincia de Huamalíes, Churubamba, Santa María del Valle, **Chinchao**,⁵ Huánuco y Amarilis de la provincia de Huánuco, Conchamarca, Tomayquichua y Ambo de la provincia de Ambo del departamento de Huánuco.

[...].

El informe de la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial antes glosado, permite colegir con certeza que parte del territorio correspondiente al distrito de Chinchao ha sido tomado para convertir mediante Ley 30379 al Centro Poblado de San Pablo de Pillao en distrito; sin embargo, no se advirtió que con ello quedaba excluido de los alcances o beneficios previstos en la Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía. En efecto, durante el debate y aprobación de esta última norma se omitió considerar que con la creación del distrito de San Pablo de Pillao su territorio quedaba fuera del ámbito de la citada Ley 27037, situación jurídica no deseada que

⁵ Resaltado y subrayado es nuestro, con la finalidad de visibilizar que dicho distrito está previsto en la Ley 27037.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1632/2016-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL NUMERAL 3.1 DEL ARTÍCULO 3 DE LA LEY 27037, LEY DE PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN EN LA AMAZONÍA, PARA COMPRENDER EN SUS ALCANCES AL DISTRITO DE SAN PABLO DE PILLAO, PROVINCIA Y DEPARTAMENTO DE HUÁNUCO

contraviene el espíritu de dicha norma, *máxime*, si la voluntad del legislador con la creación de un nuevo distrito es ofrecer a los pobladores mayores ventajas: posibilidad de elegir autoridades locales más cercanas, garantizar la efectiva prestación de servicios públicos municipales, implementación de políticas locales de desarrollo con mayor eficacia, es decir, acercar el Estado a los ciudadanos en aquellos lugares que por su ubicación geográfica o características particulares no resulta muy factible.

Por estas consideraciones, la CPAAAAE acoge la norma propuesta coincidiendo en la necesidad de activar la función legislativa del Congreso de la República para corregir un efecto no deseado al aprobar la Ley 30379 y reincorporar a la referida circunscripción territorial dentro de los alcances de la Ley 27037, es decir el territorio del distrito de San Pablo de Pillao de la provincia Huánuco, departamento Huánuco.

c) Competencia de las comisiones parlamentarias legislativas para determinar la materia legislable

La norma propuesta mediante el PROYECTO LEGISLATIVO tiene como finalidad incorporar al distrito de San Pablo de Pillao, provincia y departamento de Huánuco –creado por Ley 30379 (en adelante Ley 30379)-, en los alcances de la Ley 27037, Ley de Promoción de Inversión en la Amazonía. Así, la materia legislable resultante sería la **modificación del literal e), numeral 3.1 del artículo 3 de dicha ley.**

En el proceso de creación de la ley las comisiones parlamentarias legislativas generalmente asumen el estudio y debate de la materia legislable que delimita por el PROYECTO LEGISLATIVO sometido su competencia. Se trata de la práctica parlamentaria cotidiana, la cual de ninguna manera debería hacernos perder de vista que dichos órganos parlamentarios se encuentran habilitados para modificar la materia legislable, sea aumentando o reduciendo su contenido, con la finalidad de adecuar la norma propuesta sea a los principios, normas y valores de la Constitución Política y el ordenamiento que preside, a las reglas y pautas del Manual de Técnica Legislativa –

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1632/2016-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL NUMERAL 3.1 DEL ARTÍCULO 3 DE LA LEY 27037, LEY DE PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN EN LA AMAZONÍA, PARA COMPRENDER EN SUS ALCANCES AL DISTRITO DE SAN PABLO DE PILLAO, PROVINCIA Y DEPARTAMENTO DE HUÁNUCO

aprobado mediante Acuerdo de Mesa 095-2010-2011 y 242-2012-2013-⁶ o como resultado de las opiniones técnicas recibidas. El único límite que encuentra esta importante facultad es el principio de especialidad que, además, cumple función ordenadora evitando que las comisiones puedan transitar por los extremos del ámbito que dicho principio cautela.

En este contexto la CPA AAAE estima necesario revisar la materia legislable determinada por el PROYECTO LEGISLATIVO a la luz de las siguientes situaciones jurídicas:

- La reiterada modificación del numeral 3.1 del artículo 3 de la Ley 27037. Desde el año 1998 en que se aprobó dicha ley, el citado numeral ha sido modificado en 3 oportunidades para incorporar nuevos distritos a su alcance.
- Durante la aprobación de la Ley 30379 que crea el distrito de San Pablo de Pillao, se omitió modificar el literal e), numeral 3.1 del artículo 3 de la Ley 27037. De esta manera se afectó el principio de completitud que debe observar el contenido de la ley, al no determinarse en forma completa la materia legislable.
- Luego de la creación del distrito de San Pablo de Pillao, ocurrida el 8 de diciembre de 2015, se promulgó la Ley 30399 –Ley que modifica el numeral 3.1 del artículo 3 de la Ley 27037 para incorporar a un distrito del departamento de Ayacucho (16 de diciembre 2015), en la cual tampoco se consideró al referido distrito.

Dichas situaciones son suficientes para modificar la materia legislable, dejando a salvo la posibilidad de modificar la ley cuando así lo exijan las circunstancias jurídicas, políticas o sociales. Lógicamente cuando el contenido de la ley satisface el alcance del principio de completitud, previsto por el Manual de Técnica Legislativa, la legislación complementaria o modificatoria será cada vez menor.

5.1.1 La técnica legislativa como herramienta para determinar la materia legislable y contribuir con la coherencia y racionalidad del ordenamiento jurídico

⁶ La Resolución Legislativa del Congreso 007-2016-2017-CR, fue publicada el 11 de enero de 2018 y establece que los acuerdos de Mesa Directiva son de obligatorio cumplimiento por el oficial mayor y, también, por los demás funcionarios y servidores, dado que expresan el desarrollo de los artículos 3 y 33 del Reglamento del Congreso de la República.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1632/2016-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL NUMERAL 3.1 DEL ARTÍCULO 3 DE LA LEY 27037, LEY DE PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN EN LA AMAZONÍA, PARA COMPRENDER EN SUS ALCANCES AL DISTRITO DE SAN PABLO DE PILLAO, PROVINCIA Y DEPARTAMENTO DE HUÁNUCO

Con la aprobación del Manual de Técnica Legislativa (MTL), mediante Acuerdo de Mesa 095-2010-2011/MESA-CR del 7 de diciembre de 2010, el Congreso de la República del Perú se convirtió en uno de los pocos países –junto a Panamá y República Dominicana- que abrió paso al uso de reglas y pautas para uniformar la elaboración de la ley y dotar de coherencia y racionalidad al ordenamiento jurídico. Dicho manual es resultado del trabajo institucional gestado en el Departamento de Comisiones (en 2009), discutido luego con profesionales calificados elegidos por la Dirección General Parlamentaria y Oficialía Mayor (licencia técnica) y finalmente sometido a evaluación por un consultor internacional de reconocida trayectoria en la materia, designado por la Oficialía Mayor⁷ (licencia académica).

Luego de 3 años de vigencia, mediante Acuerdo de Mesa Directiva 242-2012-2013/MESA-CR, se aprobó la segunda edición del Manual de Técnica Legislativa al que se agregó el Manual de Redacción Parlamentaria, con la finalidad de diferenciar el lenguaje de la ley o lenguaje legal de la redacción plana –según normas de la RAE- usual en los documentos parlamentarios cotidianos.

Así, el MTL -cuya utilidad y aporte son incuestionables- nos ofrece reglas y pautas para determinar en forma adecuada la materia legíslable. Son fundamentales en esta tarea:

- i) Los principios básicos consignados en el numeral II de dicho instrumento, especialmente el principio de **COMPLETITUD** previsto en el numeral B),⁸ según el cual el objeto de la ley se trata en su totalidad para evitar la aprobación de legislación complementaria o modificaciones prontas y reiteradas.
- ii) Los **OBJETIVOS** previstos en el literal C) del numeral I,⁹ fundamentalmente el primero que nos compromete en contribuir a unificar criterios y dar coherencia al ordenamiento jurídico.

⁷ El consultor designado fue el doctor JESÚS MARÍA CORONA, entonces secretario general del Parlamento de Cantabria, España; profesor universitario en Europa y autor de diversos textos sobre técnica legislativa.

⁸ El literal B del numeral II del Manual de Técnica Legislativa:

Los requisitos del contenido de la ley son:

B. Completitud: el objeto se trata en su totalidad, por lo que no admite legislación complementaria. Excepcionalmente, y en caso la materia lo exija, delega a un reglamento el desarrollo de temas específicos para su aplicación.

⁹ El literal C del numeral I del Manual de Técnica legislativa dispone:

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1632/2016-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL NUMERAL 3.1 DEL ARTÍCULO 3 DE LA LEY 27037, LEY DE PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN EN LA AMAZONÍA, PARA COMPRENDER EN SUS ALCANCES AL DISTRITO DE SAN PABLO DE PILLAO, PROVINCIA Y DEPARTAMENTO DE HUÁNUCO

Conforme hemos señalado en el acápite precedente la CPAAAAE considera apartarse de la materia legible que subyace en el contenido del PROYECTO LEGISLATIVO, en consecuencia corresponde delimitarlo adecuadamente a la luz de las situaciones jurídicas señaladas, las reglas y pautas antes glosadas evaluando las dos alternativas que se presentan:

La primera -alternativa estricta o clásica- según la cual debemos limitarnos a revisar solamente el inciso e) del numeral 3.1, artículo 3 de la Ley 27037 y proponer la correspondiente ley modificatoria adicional. De esta manera estaríamos sumando 5 leyes –incluida la originaria- solo referidas a un numeral de artículo perteneciente a la norma citada. Consideramos que siendo la opción más sencilla y tradicional en nuestros usos y costumbres parlamentarias, en el presente caso contraviene el principio de completitud orientado a evitar el aumento del volumen normativo y la finalidad suprema del Manual de Técnica Legislativa, ergo, otorgar coherencia y racionalidad al ordenamiento jurídico.

La segunda –alternativa amplia o integral- implicaría salir del literal e) y situar la materia legible en el numeral 3.1 del artículo 3 de la Ley 27037. En esta se amplía dicha materia legible sin renunciar o salir del PROYECTO LEGISLATIVO, ni afectar la situación jurídica de los distritos y provincias comprendidas en los alcances de la referida ley.

La CPAAAAE, definitivamente se adscribe a la alternativa amplia e integral porque, además de determinar en forma apropiada y completa a la materia legible que le corresponde abordar, permite visibilizar una mala práctica que contribuye a aumentar el volumen normativo del país, afectando la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico y la racionalidad que debería observar la función legislativa. En efecto, solo el numeral 3.1 de la Ley 27037 ha merecido las siguientes leyes:

C. Objetivos del Manual de Técnica Legislativa

Los objetivos del Manual de Técnica Legislativa son los siguientes:

1. Contribuir a unificar criterios y dar coherencia al ordenamiento jurídico.
2. Mejorar la calidad de la ley y dotarlas de razonabilidad y eficacia.
3. Mejorar la comprensión y la aplicación efectiva de la ley.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1632/2016-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL NUMERAL 3.1 DEL ARTÍCULO 3 DE LA LEY 27037, LEY DE PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN EN LA AMAZONÍA, PARA COMPRENDER EN SUS ALCANCES AL DISTRITO DE SAN PABLO DE PILLAO, PROVINCIA Y DEPARTAMENTO DE HUÁNUCO

- Ley 27759, Ley que modifica el artículo 3 de la Ley 27037, Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía. Se modifica el literal e), numeral 3.1 del artículo 3, para incorporar al distrito de Pilcomarca, provincia de Huánuco, departamento de Huánuco.
- Ley 29525, Ley que modifica el inciso b) del párrafo 3.1 del artículo 3 de la Ley 27037, Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía. Se modifica dicho literal para incorporar al distrito de LLochegua, provincia Huanta, departamento Ayacucho.
- Ley 30399, Ley que modifica el numeral 3.1 del artículo 3 de la Ley 27037, Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía. Se modifica dicho literal para incorporar al distrito de Canayre, provincia Huanta, departamento Ayacucho.

En caso se siguiera la referida alternativa estricta y recomendara la aprobación de una nueva ley modificatoria al literal e), 3.1 del artículo 3 de la Ley 27037, omitiendo las existentes, sumaríamos cuatro (4) leyes modificatorias sobre el mismo inciso 3.1, decisión que contravendrá las reglas y pautas del MTL antes citadas y no sería –por decir lo menos- responsable.

Por estas consideraciones la CPAAAAE propone modificar el inciso 3.1, incorporando al del distrito de San Pablo de Pillao en los alcances de la Ley 27037 y manteniendo a todas las circunscripciones territoriales -distritos y provincias- que fueron incorporadas a dicha ley originariamente y como producto de las leyes modificatorias antes señaladas. Así, cautelando que tales distritos y provincias sigan gozando de los beneficios tributarios conferidos a la Amazonía, se derogan expresamente las leyes 27759, 29525 y 30399, por devenir en innecesarias, en tanto – como se reitera- el texto normativo sustitutorio propuesto conserva su redacción actual.

El ordenamiento jurídico nacional se libera de tres leyes modificatorias que devienen en innecesarias con la aprobación y vigencia de la norma propuesta.

5.1.2 Necesidad, viabilidad y oportunidad de la ley propuesta

Ha quedado claro en el cuerpo del presente dictamen la necesidad de corregir un efecto no previsto durante la aprobación de la Ley 30379 que crea el distrito de San Pablo de Pillao, en la

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1632/2016-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL NUMERAL 3.1 DEL ARTÍCULO 3 DE LA LEY 27037, LEY DE PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN EN LA AMAZONÍA, PARA COMPRENDER EN SUS ALCANCES AL DISTRITO DE SAN PABLO DE PILLAO, PROVINCIA Y DEPARTAMENTO DE HUÁNUCO

provincia de Huánuco. Sencillamente, el territorio sobre el cual se ha creado dicho distrito formó parte de su similar de Chinchao que se encontraba previsto en los alcances de la Ley 27037.

El Ministerio de Economía y Finanzas ha señalado que al tratarse de la restitución de determinado territorio a los alcances de la Ley 27037, la norma resulta viable toda vez que dicha situación no implicaría una extensión del ámbito de aplicación de los beneficios contemplados en esta, sino la adecuación a las actuales demarcaciones geográficas y que desde el punto de vista fiscal ello no implicaría incrementar el costo fiscal que asume el Estado por los beneficios tributarios en la Amazonía.¹⁰

Asimismo, verificada la información remitida mediante Oficio 516-2017-MINAM/DM, del 31 de agosto, por la señora Elsa Galarza Contreras, ministra del Ambiente, se constata que en dicho sector, la Dirección de Monitoreo y Evaluación de los Recursos Naturales del Territorio (DMERNT), de la Dirección General de Ordenamiento Territorial ante la problemática de definición del ámbito amazónico, la Comisión Nacional Permanente Peruana (CNPP) de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), acordaron constituir un Grupo de Trabajo para desarrollar con sustento técnico científico el límite de la Amazonía peruana -acta de la tercera sesión ordinaria del 11 de diciembre de 2015- conformado por el Ministerio del Ambiente, el Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana y la Autoridad Nacional del Agua del Ministerio de Agricultura.

Dicho grupo de trabajo elaboró la Propuesta Técnica de Delimitación de la Amazonía,¹¹ incorporando el criterio ecológico, la misma que ha determinado que el 96% de la superficie del

¹⁰ Opinión remitida a la CPAAAAE mediante Oficio 2194-2017-EF/10.01, del 9 de noviembre de 2017, suscrito por la señora Claudia Cooper Fort, ministra de Economía.

¹¹ La referida propuesta de delimitación ha tomado en cuenta tres aspectos técnico científicos:

1) El mapeo preciso de la cobertura vegetal característico de la Amazonía; el comportamiento multitemporal de la vegetación; y 3) el control preciso del límite a través de imágenes de alta resolución.

Esta propuesta constituye un instrumento básico para la gestión del territorio, la gestión de la diversidad biológica y de ecosistemas, la gestión hídrica y de cambio climático, la gobernanza, la política exterior del país, la gestión presupuestal y tributaria, la gestión política, la gestión del riesgo, la prevención de delitos ambientales, las áreas y territorios protegidos y otros aspectos vinculados al desarrollo sostenible (Fuente: Informe 828-2017-MINAM/SG/OGAJ).

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1632/2016-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL NUMERAL 3.1 DEL ARTÍCULO 3 DE LA LEY 27037, LEY DE PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN EN LA AMAZONÍA, PARA COMPRENDER EN SUS ALCANCES AL DISTRITO DE SAN PABLO DE PILLAO, PROVINCIA Y DEPARTAMENTO DE HUÁNUCO

distrito de San Pablo de Pillao se encuentra comprendida dentro del ámbito amazónico (con unidades vegetales propias de la región Amazónica).

Finalmente, es importante señalar que el Congreso de la República mediante el cumplimiento de su función parlamentaria –en este caso legislativa- tiene el deber constitucional de aprobar normas que contribuyan al desarrollo social y económico del país, en particular de aquellos distritos y provincias que requieren mayor atención del Estado como es el caso de la Amazonía. Si bien es cierto, aún no se ha realizado la evaluación de los efectos de la Ley 27037¹² para constatar si estos han impactado positiva o negativamente en la solución de los problemas que enfrentan los pobladores amazónicos, pueblos indígenas y demás organizaciones; ello no es óbice para aprobar la norma propuesta que hace justicia con el distrito de San Pablo de Pillao.

5.1.3. Nuevo estado de la situación fáctica o jurídica luego de aprobada la ley propuesta

Con la aprobación de la norma propuesta:

- Se incorpora al distrito de San Pablo de Pillao en los alcances de la Ley 27037.
- Se mantiene dentro de los alcances de dicha ley a todos los distritos y provincias incorporadas por el Congreso de la República mediante leyes 27037, 27759, 29525 y 30399.
- Se derogan las leyes 27759, 29525 y 30399.

5.2 ANÁLISIS DEL IMPACTO NORMATIVO DE LA LEY PROPUESTA

Tal como se ha señalado precedentemente el impacto normativo de la ley propuesta es dual:

¹² El Congreso de la República debería incorporar a la función parlamentaria, la evaluación de la ley. Es inadmisibles que se aprueben muchas leyes, a gran velocidad, y no se preocupe si estas impactan positiva o negativamente en los ciudadanos.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1632/2016-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL NUMERAL 3.1 DEL ARTÍCULO 3 DE LA LEY 27037, LEY DE PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN EN LA AMAZONÍA, PARA COMPRENDER EN SUS ALCANCES AL DISTRITO DE SAN PABLO DE PILLAO, PROVINCIA Y DEPARTAMENTO DE HUÁNUCO

- Por una parte, reincorpora la extensión geográfica del distrito San Pablo de Pillao a los alcances de la Ley 27037. Dicho territorio siempre estuvo comprendido en la citada ley.
- Asimismo, contribuye a descongestionar el ordenamiento jurídico. Deroga tres leyes aprobadas por este Congreso de la República que modifican el numeral 3.1, artículo 3 de la Ley 27037, sin afectar su texto vigente, ni a los distritos y provincias comprendidos dentro de la Amazonía.

5.3 ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Según el informe 259-2017-EF/61.01 emitido por la Dirección General de Política de Ingresos Públicos del Ministerio de Economía y Finanzas, la norma propuesta no genera, ni incrementa el costo fiscal que asume el Estado por los beneficios tributarios en la Amazonía, dado que no implica una extensión del ámbito de aplicación de la Ley 27037.

En cuanto a los beneficios, es evidente que se trata de una norma que –siguiendo la finalidad de la ley originaria- busca crear las condiciones para la inversión pública o privada en la Amazonía y de esta manera mejorar el bienestar de los pobladores amazónicos.

6. CONCLUSIÓN

La Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología, de conformidad con lo establecido en el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACIÓN** del Proyecto de Ley 1632/2016-CR, con el siguiente **TEXTO SUSTITUTORIO**:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Ha dado la ley siguiente:

LEY QUE MODIFICA EL NUMERAL 3.1 DEL ARTÍCULO 3 DE LA LEY 27037, LEY DE PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN EN LA AMAZONÍA, PARA COMPRENDER EN SUS ALCANCES AL DISTRITO DE SAN PABLO DE PILLAO, PROVINCIA Y DEPARTAMENTO DE HUÁNUCO

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1632/2016-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL NUMERAL 3.1 DEL ARTÍCULO 3 DE LA LEY 27037, LEY DE PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN EN LA AMAZONÍA, PARA COMPRENDER EN SUS ALCANCES AL DISTRITO DE SAN PABLO DE PILLAO, PROVINCIA Y DEPARTAMENTO DE HUÁNUCO

Artículo 1. Modificación del numeral 3.1 del artículo 3 de la Ley 27037, Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía

Modifícase el numeral 3.1 del artículo 3 de la Ley 27037, Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía, en los siguientes términos:

“Artículo 3. Definiciones

3.1 Para efectos de la presente ley, la Amazonía comprende:

- a) Los departamentos de Loreto, Madre de Dios, Ucayali, Amazonas y San Martín.
- b) Distritos de Sivia, Ayahuanco, Llochegua y Canayre de la provincia de Huanta y Ayna, San Miguel, Santa Rosa y Samugari de la provincia de La Mar del departamento de Ayacucho.
- c) Provincias de Jaén y San Ignacio del departamento de Cajamarca.
- d) Distritos de Yanatile de la provincia de Calca; la provincia de La Convención; Kosñipata de la provincia de Paucartambo; Camanti y Marcapata de la provincia de Quispicanchis, del departamento del Cusco.
- e) Provincias de Leoncio Prado, Puerto Inca, Marañón y Pachitea; así como los distritos de Monzón de la provincia de Huamalíes; Churubamba, Santa María del Valle, Chinchao, **San Pablo de Pillao**, Huánuco, Amarilis y Pillco Marca de la provincia de Huánuco, Conchamarca, Tomayquichua y Ambo de la provincia de Ambo del departamento de Huánuco.
- f) Provincias de Chanchamayo y Satipo del departamento de Junín.
- g) Provincia de Oxapampa del departamento de Pasco.
- h) Distritos de Coaza, Ayapata, Ituata, Ollachea y de San Gabán de la provincia de Carabaya y San Juan del Oro, Limbani, Yanahuaya, Phara y Alto Inambari, Sandía y Patambuco de la provincia de Sandía, del departamento de Puno.
- i) Distritos de Huachocolpa y Tintay Puncu de la provincia de Tayacaja del departamento de Huancavelica.
- j) Distrito de Ongón de la provincia de Pataz del departamento de La Libertad.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1632/2016-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL NUMERAL 3.1 DEL ARTÍCULO 3 DE LA LEY 27037, LEY DE PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN EN LA AMAZONÍA, PARA COMPRENDER EN SUS ALCANCES AL DISTRITO DE SAN PABLO DE PILLAO, PROVINCIA Y DEPARTAMENTO DE HUÁNUCO

k) Distrito de Carmen de la Frontera de la provincia de Huancabamba del departamento de Piura.
[...]"

Artículo 2. Vigencia de la ley

La presente ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

ÚNICA. Derogación de leyes modificatorias del numeral 3.1 del artículo 3 de la Ley 27037, Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía

Deróganse la Ley 27759, Ley que modifica el artículo 3 de la Ley 27037, Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía; la Ley 29525, Ley que modifica el inciso b) del párrafo 3.1 del artículo 3 de la Ley 27037, Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía; y la Ley 30399, Ley que modifica el literal b) del numeral 3.1 del artículo 3 de la Ley 27037, Ley de Promoción de Inversión en la Amazonía.

Dese cuenta

Sala de Comisión

Lima, 7 de febrero de 2018.