



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Oficina General de Asesoría
Jurídica

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional*

A : **LUIS FRANCISCO GONZALEZ NORRIS**
SECRETARIO GENERAL
SECRETARÍA GENERAL

De : **RICHARD EDUARDO GARCIA SABROSO**
DIRECTOR DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N°849/2021-CR, Ley que precisa la denominación de la provincia de Fajardo perteneciente al departamento de Ayacucho.

Referencia : a) Oficio N°0853-2021-2022/CDRGLMGE-CR
b) Memorando N°D000079-2022-PCM-DVGT
c) Nota de Elevación N°D000006-2022-PCM-SDOT
d) Informe N°D000008-2022-PCM-SDOT-JLR

Fecha Elaboración: Lima, 8 de febrero de 2022

Tengo el agrado de dirigirme a usted en relación a la solicitud de opinión sobre el Proyecto de Ley N°849/2021-CR, Ley que precisa la denominación de la provincia de Fajardo perteneciente al departamento de Ayacucho.

I. BASE LEGAL

- 1.1 Constitución Política del Perú.
- 1.2 Ley N°29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- 1.3 Ley N°27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial y sus modificatorias.
- 1.4 Reglamento del Congreso de la República.
- 1.5 Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado por Resolución Ministerial N°156-2021-PCM.
- 1.6 Reglamento de la Ley N°27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, aprobado por Decreto Supremo N°191-2020-PCM.

II. ANTECEDENTES

- 2.1 El Proyecto de Ley N°849/2021-CR, Ley que precisa la denominación de la provincia de Fajardo perteneciente al departamento de Ayacucho, corresponde a la iniciativa legislativa presentada por el Congresista Alex Randu Flores Ramírez, integrante del Grupo Parlamentario Perú Libre, y se sustenta en el derecho a la iniciativa en la formación de leyes reconocida en el artículo 107¹ de la Constitución Política del Perú

¹ **Artículo 107.-** El Presidente de la República y los Congresistas tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes.

También tienen el mismo derecho en las materias que les son propias los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales y los colegios profesionales. Asimismo, lo tienen los ciudadanos que ejercen el derecho de iniciativa conforme a ley.



- 2.2 Mediante el Oficio N°0853-2021-2022/CDRGLMGE-CR, la Presidencia de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N°849/2021-CR, en el marco del artículo 96² de la Constitución Política del Perú, modificado por el artículo 4 de la Ley N°28484 y el artículo 69³ del Texto Único Ordenado del Reglamento del Congreso de la República, que faculta a los Congresistas de la República a pedir la información que consideren necesaria a efecto de lograr el esclarecimiento de hechos o tener elementos de juicio para tomar decisiones adecuadas en el ejercicio de sus funciones.
- 2.3 Con el Memorando N°D000079-2022-PCM-DVGT, el Despacho Viceministerial de Gobernanza Territorial remite a esta Oficina General, el Informe N°D000008-2022-PCM-SDOT-JLR, formulado por la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial, a través del cual emite opinión sobre el Proyecto de Ley N°849/2021-CR.

III. ANÁLISIS

- 3.1 De conformidad con lo dispuesto en el literal g) del artículo 21 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado por Resolución Ministerial N°156-2021-PCM, corresponde a la Oficina General de Asesoría Jurídica, emitir opinión jurídico-legal respecto de los proyectos de ley y autógrafas que someta a su consideración la Alta Dirección.

Del Proyecto de Ley N°849/2021-CR

- 3.2 El Proyecto de Ley N°849/2021-CR (en adelante PL), consta de un artículo único y de una única Disposición Complementaria Modificatoria:
- 3.2.1 El *artículo único del PL* precisa la denominación de la provincia de Fajardo perteneciente al departamento de Ayacucho, como "Fajardo".
- 3.2.2 La *Única Disposición Complementaria Modificatoria del PL* modifica todo dispositivo legal en el que se haga referencia a la provincia de Fajardo con denominación diferente, quedando proscrito la utilización de la denominación "VÍCTOR FAJARDO".

Opinión de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial del Despacho Viceministerial de Gobernanza Territorial

- 3.3 Mediante Memorando N°D000079-2022-PCM-DVGT, el Despacho Viceministerial de Gobernanza Territorial remite el Informe N°D000008-2022-PCM-SDOT-JLR a través del cual la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial opina lo siguiente:

"2.1 El Proyecto de Ley N°0849/2021-CR propone que se precise la denominación de la provincia "Fajardo" en el departamento de Ayacucho, quedando proscrita la utilización de la denominación "Victor Fajardo".

² "Artículo 96.- Cualquier representante al Congreso puede pedir a los Ministros de Estado (...) los informes que estime necesarios. (...)"

³ **Pedidos de información**

Artículo 69.- Los pedidos son proposiciones mediante las cuales los Congresistas ejercen su derecho de pedir la información que consideren necesaria a los Ministros y otras autoridades y órganos de la administración, a efecto de lograr el esclarecimiento de hechos o tener elementos de juicio para tomar decisiones adecuadas en el ejercicio de sus funciones

(...)



- 2.2 Lo que se pretende con la referida propuesta normativa es el cambio de nombre de una provincia, lo cual, conforme a la Ley N°27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, y su reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N°191-2020-PCM, constituye una acción de demarcación territorial.
- 2.3 En atención a ello se debe tener en cuenta que el numeral 7) del artículo 102 de la Constitución Política del Perú señala que una de las competencias del Congreso de la República es aprobar la demarcación territorial que el Poder Ejecutivo proponga; con lo cual el proyecto de ley bajo comentario no es acorde con dicha disposición constitucional en tanto se trata de una propuesta del Poder Legislativo (y no del Poder Ejecutivo).
- 2.4 Cabe señalar que según el numeral 5.2 del artículo 5 de la Ley N° 27795, es competencia de los gobiernos regionales el tratamiento de todas las acciones de demarcación territorial en el ámbito de su departamento, entre ellas, el cambio de nombre. En tal sentido, corresponde al Gobierno Regional de Ayacucho conducir el tratamiento de dicha acción de demarcación territorial, siguiendo para ello el proceso establecido en la referida ley y su reglamento.
- 2.5 Sin perjuicio de lo anterior, es de precisar que mediante la Ley N° 1306 se creó la provincia de Fajardo, en el departamento de Ayacucho. Sin embargo, a partir de la Ley N° 8298, Ley que crea el distrito de Huamanquiya en la provincia de Víctor Fajardo (de fecha 2 de junio de 1936), todas las leyes de naturaleza demarcatoria⁴ hasta la actualidad denominan a la provincia de Fajardo como Víctor Fajardo; razón por la cual se habría producido un cambio de nombre. En consecuencia, compete al Gobierno Regional de Ayacucho conducir la acción de cambio de nombre de la provincia Víctor Fajardo, de acuerdo con las disposiciones constitucionales y legales mencionadas previamente.
(...)"
- 3.4 En atención a lo indicado, la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial concluye opinando lo siguiente:

"III. CONCLUSIONES

Conforme a lo expuesto, el cambio de nombre que se pretende con el proyecto de ley en cuestión requiere de un proceso que debe ser conducido por el Gobierno Regional de Ayacucho, según las disposiciones legales vigentes; razón por la que se considera una opinión no favorable sobre el Proyecto de Ley N° 0849/2021-CR."

(El subrayado es nuestro)

Opinión de la Oficina General de Asesoría Jurídica

Sobre la acción de demarcación territorial: cambio de nombre

- 3.5 El numeral 7 del artículo 102⁵ de la Constitución Política del Perú establece que son atribuciones del Congreso, entre otras, aprobar la demarcación territorial que proponga el Poder Ejecutivo.

⁴ Reglamento de la Ley N°27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, aprobado mediante Decreto Supremo N°191-2020-PCM
Artículo 4.- Definiciones (...)

25. Ley de naturaleza demarcatoria.- Norma con rango de ley mediante la que se crea o reconoce una circunscripción, se definen límites o parte de éstos, o produce efecto demarcatorio. Estas leyes pueden además establecer capitales, mencionar colindancias, señalar elementos geográficos y/o reconocer la jurisdiccionalidad de centros poblados o asentamientos dispersos.

⁵ Artículo 102.- Son atribuciones del Congreso:



- 3.6 Al respecto, el artículo 76⁶ del Reglamento del Congreso de la República establece que las proposiciones presentadas por el Presidente de la República pueden versar sobre cualquier asunto y de manera exclusiva le corresponde la iniciativa en legislación demarcatoria territorial.
- 3.7 Considerando el marco constitucional citado, el artículo 1 de la Ley N°27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial⁷, reafirma que el tratamiento de demarcación territorial es competencia exclusiva del Poder Ejecutivo, estableciendo que las definiciones básicas, criterios técnicos y los procedimientos para el tratamiento de demarcación territorial es competencia exclusiva de dicho Poder del Estado.
- 3.8 De acuerdo a lo establecido en el numeral 5.1 de la Ley acotada y en el numeral 8.1 del artículo 8 del Reglamento de la Ley N°27795, aprobado por el Decreto Supremo N°191-2020-PCM, la Presidencia del Consejo de Ministros (en adelante PCM), a través de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial (SDOT-PCM), ejerce la rectoría del Sistema Nacional de Demarcación Territorial, el cual tiene como finalidad lograr una organización racional del territorio y el saneamiento de límites. Asimismo, se indica que la SDOT-PCM es la autoridad técnico normativa a nivel nacional en la materia.
- 3.9 Mediante Decreto Supremo N°191-2020-PCM, publicado en la Separata de Norma Legales del Diario Oficial El Perú el día 9 de diciembre de 2020, se aprobó el Reglamento de Ley N°27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial.

Respecto de la aplicación del Reglamento aprobado, es preciso señalar que la Primera Disposición Complementaria Final del mismo, señala expresamente que el tratamiento de las acciones de demarcación territorial que son competencia de la SDOT se adecúa, en la etapa en que se encuentren, a lo establecido en el Reglamento a partir del día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano, es decir, a partir del 10 de diciembre de 2020.

- 3.10 De conformidad con el numeral 1 del artículo 4 del Reglamento de la Ley N°27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, aprobado por Decreto Supremo N°191-2020-PCM, se entiende por "Acciones de Demarcación Territorial" aquellas acciones orientadas a lograr el

1. Dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes.
2. Velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores.
3. Aprobar los tratados, de conformidad con la Constitución.
4. Aprobar el Presupuesto y la Cuenta General.
5. Autorizar empréstitos, conforme a la Constitución.
6. Ejercer el derecho de amnistía.
7. **Aprobar la demarcación territorial que proponga el Poder Ejecutivo.**
8. Prestar consentimiento para el ingreso de tropas extranjeras en el territorio de la República, siempre que no afecte, en forma alguna, la soberanía nacional.
9. Autorizar al Presidente de la República para salir del país.
10. Ejercer las demás atribuciones que le señala la Constitución y las que son propias de la función legislativa.

- ⁶ **Artículo 76.** La presentación de las proposiciones de ley y de resolución legislativa está sujeta, además de lo señalado en el artículo precedente, a los siguientes requisitos especiales:

1. Las proposiciones presentadas por el Presidente de la República deben estar refrendadas por el Presidente del Consejo de Ministros y, en forma opcional, por el Ministro o los ministros cuyas carteras se relacionen en forma directa con la materia cuya regulación se propone. Pueden versar sobre cualquier asunto y de manera exclusiva le corresponde la iniciativa en materia presupuestal y financiera, legislación delegada, legislación demarcatoria territorial, tratados internacionales, consentimiento para el ingreso de tropas extranjeras sin afectar la soberanía nacional, prórroga del estado de sitio, declaración de guerra y firma de la paz y autorización para ausentarse del país. Además: (...)
- e) Las proposiciones de leyes demarcatorias territoriales deben acompañarse de los informes y antecedentes técnicos que señalen las normas que regulan la materia.

- ⁷ Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente ley tiene por finalidad establecer las definiciones básicas, criterios técnicos y los procedimientos para el tratamiento de demarcación territorial que es competencia exclusiva del Poder Ejecutivo de conformidad con el numeral 7) del Artículo 102 de la Constitución Política del Perú, así como lograr el saneamiento de límites y la organización racional del territorio de la República.



saneamiento de los límites de las circunscripciones y la mejor organización del territorio. Estas son: delimitación, redelimitación, creación, fusión, traslado de capital, anexión, categorización, recategorización y cambio de nombre. Estas acciones constituyen actos de administración.

- 3.11 El artículo 81 del citado Reglamento, define el Cambio de Nombre conforme a lo siguiente:

"Artículo 81.- Definición

Es la acción de demarcación territorial que consiste en el cambio o rectificación de la denominación de una provincia, distrito o centro poblado establecida mediante una ley de naturaleza demarcatoria. Esta acción de demarcación territorial se inicia solo a pedido de la población organizada.

La nueva denominación debe hacer referencia a un topónimo autóctono, elemento geográfico, evento histórico, manifestación cultural u otra, nombre de personaje ilustre vinculado a la historia y cultura nacional que contribuyan a consolidar la identidad y sentido de pertenencia de una población con su territorio. En ningún caso podrá estar referida a personas vivas.

La rectificación del nombre de una circunscripción o de un centro poblado establecido mediante ley de naturaleza demarcatoria implica su modificación, pero conservando el sentido original del nombre."

Del artículo 81 al 87 se establecen disposiciones relativas a los requisitos, petitorio, proceso, documentos del expediente individual, relativos al cambio de nombre, así como también lo referido a la rectificación de nombre y su proceso.

- 3.12 De la revisión del Proyecto de Ley N°849/2021-CR se desprende que versa sobre demarcación territorial, materia que es de competencia exclusiva del Poder Ejecutivo.

Afectación del principio de separación de poderes

- 3.13 Entre los diversos principios que reconoce la Constitución Política del Perú, resalta el Principio de Separación de Poderes, bajo el que se rige la organización del Gobierno de nuestro país; reconocido en el artículo 43 de la Constitución Política del Perú:

"Estado democrático de derecho. Forma de Gobierno

Artículo 43.- *La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana.*

El Estado es uno e indivisible.

Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes."

(El subrayado es nuestro)

Respecto del Principio de Separación de Poderes, el Tribunal Constitucional en la sentencia expedida en el Expediente OOO5-2006-PI/TC, desarrolla el principio de Separación de Poderes, indicando lo siguiente:

" (...)

Respecto del principio de separación de poderes, también ha establecido este Colegiado que, conforme a los artículos 3° y 43 ° de la Constitución, la República del Perú se configura como un Estado Democrático y Social de Derecho, y su gobierno se organiza según el principio de separación de poderes. La existencia de este sistema de equilibrio de distribución de poderes, con todos los matices y correcciones que impone la sociedad actual, sigue constituyendo, en su idea central, una exigencia ineludible en todo Estado Democrático y Social de Derecho.

(...)

El principio de separación de poderes persigue pues asegurar que los poderes constituidos desarrollen sus competencias con arreglo al principio de corrección funcional; es decir, sin interferir con las



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Oficina General de Asesoría
Jurídica

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional*

competencias de otros, pero, a su vez, entendiéndose que todos ejercen una función complementaria en la consolidación de la fuerza normativa de la Constitución, como Norma Suprema del Estado (artículos 38°, 45° y 51°)

(...)"

Asimismo, es preciso tomar en cuenta lo establecido en el numeral 2) del artículo VI del Título Preliminar de la Ley N°29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, ley de desarrollo constitucional, el cual señala:

"Artículo VI.- Principio de competencia

(...)

2. El Poder Ejecutivo ejerce sus competencias exclusivas, no pudiendo delegar ni transferir las funciones y atribuciones inherentes a ellas (...)"

(El subrayado es nuestro)

- 3.14 Por tanto, podemos indicar que el Proyecto de Ley N°849/2021-CR al pretender normar sobre demarcación territorial, materia de competencia exclusiva del Poder Ejecutivo y no del Poder Legislativo, contraviene el principio de Separación de Poderes recogido en el artículo 43 de la Constitución Política del Perú y el principio de competencia recogido en el numeral 2) del artículo VI del Título Preliminar de la Ley N°29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

IV. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN

- 4.1 En atención a los argumentos expuestos, se opina que **no es viable** el Proyecto de Ley N°849/2021-CR, Ley que precisa la denominación de la provincia de Fajardo perteneciente al departamento de Ayacucho.
- 4.2 Se recomienda remitir el presente informe y el Informe N°D000008-2022-PCM-SDOT-JLR de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial del Despacho Viceministerial de Gobernanza Territorial, a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

RICHARD EDUARDO GARCIA SABROSO

DIRECTOR DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA