



“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

INFORME LEGAL N° 315-2022-JUS/DGDNCR

A : **JIMMY MARCOS QUISPE DE LOS SANTOS**
Viceministro de Justicia

DE : **CARLOS LUIS QUISPE ASTOQUILCA**
Director General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria

ASUNTO : Opinión jurídica sobre el Proyecto de Ley N° 2937/2020-CR, Ley que deroga la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley 31567

REFERENCIA : Oficio N° 0181-2022-2023/CDRGLMGE-CR

FECHA : Miraflores, 4 de noviembre de 2022

Tengo el agrado de dirigirme a usted con la finalidad de hacerle llegar el presente informe legal.

I. ANTECEDENTES

1. Mediante el documento de la referencia, de fecha 15 de setiembre de 2022, la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República solicita al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos que emita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2937/2020-CR, Ley que deroga la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley 31567¹ (en adelante, el Proyecto de Ley o la propuesta normativa).

Objeto

2. El presente informe legal tiene por objeto el análisis del Proyecto de Ley y su Exposición de Motivos, en aplicación de lo dispuesto en el numeral 7.3 del Lineamiento para la atención de solicitudes de Dictámenes Dirimentes, Opiniones Jurídicas e Informes Legales, aprobado mediante la Resolución Viceministerial N° 003-2021-JUS-VMJ².

¹ Presentado por los congresistas del grupo parlamentario “Bloque Magisterial de Concertación Nacional”, a iniciativa del congresista Paul Silvio Gutiérrez Ticona, el 01 de setiembre de 2022.

² Publicada en el diario oficial El Peruano el 26 de junio de 2021.

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”



Base Legal

- a) Constitución Política del Perú, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 30 de diciembre de 1993 (en adelante, la Constitución).
- b) Ley N° 31567, Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación de distritos en los departamentos de Ayacucho, Apurímac, Huancavelica, Loreto, Piura, Huánuco, Lambayeque, Amazonas, Cusco, Cajamarca, Lima, Junín y La Libertad, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 23 de agosto de 2022 (en adelante, Ley N° 31567).
- c) Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 25 de julio de 2002 (en adelante, Ley de Demarcación y Organización Territorial).
- d) Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 10 de diciembre de 1997 (en adelante, Ley N° 26889).
- e) Reglamento del Congreso de la República, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 26 de junio de 1995.
- f) Decreto Supremo N° 191-2020-PCM, Reglamento de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial (en adelante, Reglamento de la Ley de Demarcación y Organización Territorial).
- g) Decreto Supremo N° 007-2022-JUS, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, publicado en el diario oficial El Peruano el 6 de octubre de 2022 (en adelante, Reglamento de la Ley N° 26889).

Aplicación del Decreto Supremo N° 007-2022-JUS, que aprueba el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa

- 3. El 6 de octubre de 2022, se publicó en el Diario Oficial El Peruano, el Decreto Supremo N° 007-2022-JUS, a través del cual se aprobó el nuevo Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa (en adelante, “Reglamento”). Según el numeral 1.1 del artículo I del Título Preliminar de dicho cuerpo normativo, este “se aplica en todas las entidades de la Administración Pública para la elaboración de proyectos de ley y proyectos de decretos legislativos, decretos de urgencia, y decretos supremos, sin menoscabo de las atribuciones y potestades del Congreso de la República.”

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”

“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

4. Este nuevo Reglamento que, a través de la Única Disposición Complementaria Derogatoria del mencionado Decreto Supremo N° 007-2022-JUS, derogó al Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, que aprobó el otrora Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, es de aplicación inmediata para la elaboración de proyectos normativos. En ese sentido, si bien el proyecto de ley bajo análisis fue elaborado y presentado antes de la entrada en vigencia del Decreto Supremo N° 007-2022-JUS, las disposiciones contenidas en este serán aplicadas para evaluar la viabilidad del referido proyecto.
5. Ahora bien, conviene destacar que se encuentra vigente el Decreto Supremo N° 063-2021-PCM, que aprueba el Reglamento que desarrolla el Marco Institucional que rige el Proceso de Mejora de la Calidad Regulatoria y establece los Lineamientos Generales para la aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante. Asimismo, conviene anotar que la aplicación del AIR Ex Ante, se viene implementando de manera progresiva, tal y como lo dispone el numeral 10.3 del artículo 10 del propio Decreto Supremo N° 063-2021-PCM.
6. Es bajo ese contexto, que el numeral 1.5 del artículo I del Título Preliminar del nuevo Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, señala que “los proyectos normativos bajo el ámbito de aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) aplican las obligaciones dispuestas en el Reglamento que desarrolla el Marco Institucional que rige el Proceso de Mejora de la Calidad Regulatoria y establecen los Lineamientos Generales para la aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante, aprobado mediante Decreto Supremo N° 063-2021-PCM, según corresponda.”
7. En ese sentido, las disposiciones del nuevo Reglamento que hacen referencia al Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante o que, de alguna manera, se relacionan con dicho análisis, únicamente serán aplicadas en aquellas propuestas normativas que se encuentren bajo el Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante, según los términos del numeral 10.3 del artículo 10 del propio Decreto Supremo N° 063-2021-PCM.³

II. ANÁLISIS

CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

8. El Proyecto de Ley, objeto de análisis del presente informe legal, es presentado por los miembros del Congreso de la República, en ejercicio de su derecho a la

³ Cabe precisar que, para el caso de las entidades públicas del Poder Ejecutivo, mediante la Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 008-2021-PCM-SGP se aprobó el “Plan de Implementación del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante.”

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”

“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

iniciativa legislativa que les otorga el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 22, inciso c), 74, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República.

9. Tal iniciativa legislativa, tiene como título: “Ley que deroga la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley 31567”, y se encuentra estructurada por un artículo único, con la redacción siguiente:

“Artículo único. Derogación de la segunda disposición complementaria final de la Ley 31567, Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación de distritos en los departamentos de Ayacucho, Apurímac, Huancavelica, Loreto, Piura, Huánuco, Lambayeque, Amazonas, Cusco, Cajamarca, Lima, Junín y La Libertad.

Se deroga la segunda disposición complementaria final de la Ley 31567, Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación de distritos en los departamentos de Ayacucho, Apurímac, Huancavelica, Loreto, Piura, Huánuco, Lambayeque, Amazonas, Cusco, Cajamarca, Lima, Junín y La Libertad”.

10. En su *Exposición de Motivos*, se señala que la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31567 limita el derecho al desarrollo de los pueblos, con los cuales desde el año 2000, los sucesivos gobiernos democráticos tienen una “hipoteca política” a resolver, con la descentralización del país, que constituye una de las reformas del Estado necesarias para fortalecer su democratización entrado el siglo XXI. Se resalta también, que, para lograr el bienestar general y la eficacia social del crecimiento económico en las regiones y municipalidades, se requiere desarrollar ordenada y progresivamente, la descentralización territorial del poder político, económico y administrativo, en virtud del ejercicio responsable de la autonomía política, económica y administrativa, según disponen los artículos 191 y 192 de la Constitución.
11. En virtud de lo anterior, se refiere que es necesario rediseñar el sistema legal de la descentralización política y económica, realizando los ajustes pertinentes para que las poblaciones del interior del país tengan mejores posibilidades de gozar directamente de los beneficios económicos y sociales en sus propios ámbitos territoriales. Por ende, se señala que el mantener la vigencia de la moratoria por cinco años para la aprobación de nuevos proyectos de ley que propongan declarar de interés nacional y necesidad pública la creación de distritos a nivel nacional (regulada en la segunda disposición complementaria final de la Ley N° 31567), afecta gravemente a los centros poblados que cuentan con poblaciones que la ley permite para la creación de distritos en el territorio patrio, siendo tal medida inconstitucional por ser discriminatoria, por lo que es razonable derogarla, en tanto agravia el Estado de Derecho y los derechos fundamentales a la

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”

“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

autodeterminación de los pueblos y la subsidiaridad de los nuevos distritos. Se concluye así, que el objetivo de la propuesta normativa es derogar la segunda disposición complementaria final de la Ley N° 31567, a fin de aperturar el acceso de los centros poblados que cuentan con poblaciones que la ley permite para la creación de distritos en el territorio patrio.

12. Ante tales consideraciones, en los párrafos siguientes, se realizará el análisis constitucional y legal del Proyecto de Ley, abordando los artículos pertinentes de la Constitución y normativa aplicable, así como la interpretación realizada por el Tribunal Constitucional.

ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD

13. Conforme se aprecia del íntegro del Proyecto de Ley, se pretende derogar la segunda disposición complementaria final de la Ley N° 31567. En ese sentido, el análisis que se realizará, considerará la problemática de mantener dicho dispositivo normativo en el ordenamiento jurídico.
14. Vemos que la segunda disposición complementaria final de la Ley N° 31567 tiene el tenor siguiente:

“DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES (...)”

SEGUNDA. Moratoria para declaración de interés nacional

Se establece la moratoria para la aprobación de nuevos proyectos de ley que proponen declarar de interés nacional y necesidad pública la creación de distritos a nivel nacional, por el plazo de cinco (5) años contados desde la entrada en vigencia de la presente ley”.

15. Ahora bien, respecto a lo dispuesto por la Ley N° 31567, que declara de interés nacional y necesidad pública la creación de distritos en diversos departamentos, tenemos que se relaciona con la demarcación y organización territorial en el Perú.

Marco constitucional y legal de la demarcación y organización territorial

16. El artículo 102 inciso 7 de la Constitución establece que son atribuciones del Congreso, entre otras, aprobar la demarcación territorial que proponga el Poder Ejecutivo. En concordancia con ello, el artículo 76 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.

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”

“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

17. Por su parte, el artículo 1 de la Ley de Demarcación y Organización Territorial, reafirma que el tratamiento de demarcación territorial es competencia exclusiva del Poder Ejecutivo. Así, conforme a lo establecido en el numeral 5.1 de dicha Ley y en el numeral 8.1 de su Reglamento, 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.
18. De esta manera, conforme a la Constitución Política del Perú, el Reglamento del Congreso, y la Ley de Demarcación y Organización Territorial y su Reglamento, solo el Poder Ejecutivo puede proponer la demarcación territorial del país, siendo atribución del Congreso de la República aprobarla, ello en consonancia con el principio de la separación de poderes, consagrado en el artículo 43 de la Constitución.

Leyes que declaran de interés nacional y necesidad pública la creación de distritos

19. Acorde con el marco jurídico nacional en materia de demarcación y organización territorial, y conforme lo señaló la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización en la Gestión del Estado del Congreso de la República, al dictaminar la propuesta normativa que dio lugar a la Ley N° 31567⁴, la naturaleza de las leyes que declaran de interés nacional y necesidad pública la creación de distritos en el ámbito nacional, no es determinar el territorio o las poblaciones que serán incluidas en el nuevo distrito propuesto, en tanto la mencionada comisión del Congreso no cuenta con la competencia para ello.
20. Así, una vez declarado de interés nacional y necesidad pública la creación de un determinado distrito, corresponderá a la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial de la PCM el determinar, mediante el proceso regulado por ley, si se cumplen los requisitos para la creación del distrito y qué territorios serán o no comprendidos.
21. De esta forma, las leyes declarativas aprobadas por el Congreso de la República no generan una obligación para que el Poder Ejecutivo ejecute la creación de los distritos en forma inmediata, sino que ello se encuentra supeditado a las evaluaciones previas, de conformidad con la Ley de Demarcación y Organización Territorial y su Reglamento. En suma, las leyes declarativas sirven como un

⁴ Dictamen disponible en: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/NDE3NTI=/pdf/PL%201006%20Y%20OTROS>

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”

“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

indicativo para que el Poder Ejecutivo ponga especial énfasis en la evaluación de la viabilidad de la creación de determinados distritos.

22. El artículo 59 del Reglamento de la Ley de Demarcación y Organización Territorial refiere expresamente que es la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial de la PCM la competente para la creación de un distrito en una zona de frontera o de interés nacional, con lo cual las leyes declarativas dictadas por el Congreso no son vinculantes ni eximen del cumplimiento de requisitos ni de procedimientos establecidos para dicha creación, conforme lo señaló la primera disposición complementaria final de la Ley N° 31567.

Moratoria para la aprobación de nuevos proyectos de ley que declaren de interés nacional y necesidad pública la creación de distritos, y análisis del Proyecto de Ley

23. La segunda disposición complementaria final de la Ley N° 31567 (cuya derogación es el objetivo de la propuesta normativa analizada) establece que por el plazo de cinco años (contados desde la entrada en vigencia de la ley) no se aprobarán nuevos proyectos de ley que propongan declarar de interés nacional y necesidad pública la creación de distritos a nivel nacional.
24. Conforme el dictamen ya mencionado de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización en la Gestión del Estado del Congreso de la República, que evaluó la propuesta normativa que dio lugar a la Ley N° 31567, esta moratoria se justifica en el hecho que, en el actual periodo parlamentario, el Congreso ha aprobado 115 proyectos de ley declarativos de interés nacional de creación de distritos y “es necesario brindar el espacio de tiempo necesario a la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial para evaluar cada una de la propuestas aprobadas”⁵.
25. Cabe resaltar que, atendiendo al marco jurídico analizado, la moratoria en cuestión no limita y menos impide la creación de nuevos distritos, en tanto dicho proceso se encuentra a cargo del Poder Ejecutivo, siguiendo el proceso regulado en el artículo 61 del Reglamento de la Ley de Demarcación y Organización Territorial.
26. Asimismo, con la moratoria, se busca coadyuvar al trabajo tanto de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial, como del propio Congreso, toda vez que se basa en la gran cantidad de leyes declarativas ya aprobadas, las que hacen necesario un lapso temporal para su evaluación. Adicional a ello, como el propio dictamen también señala, la aprobación de proyectos declarativos de creación de

⁵ *Ibídem*, pág. 56.

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”

“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

distritos ha supuesto para el Congreso una gran inversión de recursos, detallando que “la aproximación de horas hombre demandadas para la aprobación de los 109 proyectos declarativos del periodo 2016-2021 fue de 16,132 horas hombre de parlamentarios, no siendo eficiente dedicar tantos recursos para aprobar normas importantes, pero no vinculantes”⁶. De esta manera, el estipular una moratoria coadyuva a que la inversión de recursos por parte del Congreso en la dación de leyes declarativas sobre la materia, obtenga un adecuado retorno al no suponer meros indicativos al Poder Ejecutivo, sino que se permita efectivizar el análisis de los mismos.

27. Las eficiencias descritas, se podrían aminorar con la derogación de la segunda disposición complementaria final de la Ley N° 31567, cuya justificación (a tenor de su Exposición de Motivos) se basa principalmente en que busca “aperturar el acceso de los centros poblados que cuentan con poblaciones que la ley permite para la creación de distritos en el territorio patrio”⁷.
28. A pesar de que ello se considera una finalidad legítima, el proyecto de ley no ha justificado cómo el mismo tendrá un impacto directo en la descentralización tomando en cuenta que la creación de distritos no es una consecuencia directa de leyes declarativas sino es competencia exclusiva de la PCM a través de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial, conforme se ha indicado precedentemente.
29. Considerando lo anteriormente desarrollado, se concluye que la propuesta normativa que propone derogar la segunda disposición complementaria final de la Ley N° 31567, resulta jurídicamente viable en tanto se subsane tal observación realizada.

DE LA CALIDAD NORMATIVA Y TÉCNICA LEGISLATIVA

30. Mediante la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, se plantean los lineamientos generales para la elaboración, la denominación y publicación de leyes, con el objeto de sistematizar la legislación, garantizando su coherencia y seguridad jurídica.
31. Por su parte, el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa dispone en el artículo 1 que los proyectos normativos de alcance general se estructuran en las siguientes partes: i) título de la disposición normativa; ii) documento que sistematiza el AIR Ex Ante, cuando corresponda; iii) exposición de motivos y, iv) fórmula normativa.

⁶ *Ibídem*, pág. 31.

⁷ Proyecto de Ley. Exposición de Motivos, pág. 4

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”

Título de la disposición

32. La Ley N° 26889 dispone, en el primer párrafo del artículo 3, que “la Ley debe tener una denominación oficial que exprese su alcance integral”. Por su parte, el numeral 3.3 del artículo 3 del Reglamento señala que, “la denominación oficial de la norma indica el contenido y su objeto, permitiendo su identificación. Facilita una idea de su contenido y permite diferenciarlo de cualquier otra disposición”. Asimismo, el numeral 3.4 del mismo artículo refiere que, “tratándose de una disposición modificatoria, el nombre debe indicarlo expresamente citando la denominación oficial completa de la disposición modificada”.
33. En el presente caso, la propuesta normativa se titula “Ley que deroga la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley 31567”. Por lo tanto, se aprecia que el título expresa el alcance integral de la propuesta normativa, que se centra específicamente en derogar la segunda disposición complementaria final de la Ley N° 31567; con lo cual sí se ha cumplido con el requisito.

Exposición de Motivos

34. De acuerdo con los numerales 7.1 y 7.2 del artículo 7 del Reglamento de la Ley N° 26889, “la exposición de motivos describe el contenido de la propuesta normativa, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes, marco jurídico y las habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, así como su justificación de manera detallada, operando como sustento de su elaboración y aprobación”. La exposición de motivos fundamenta la propuesta normativa, con una explicación de los aspectos más relevantes y un resumen de los antecedentes que correspondan y, de ser el caso, de la legislación comparada, jurisprudencia y doctrina que se ha utilizado para su elaboración.
35. Asimismo, el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República señala que la Exposición de Motivos contiene la fundamentación de la propuesta, “en la que se hace referencia a la identificación del problema, análisis del estado actual de la situación fáctica o jurídica que se pretende regular o modificar y la precisión del nuevo estado que genera la propuesta, el análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la ley, el análisis del marco normativo; y, cuando corresponda, el análisis de las opiniones sobre la propuesta”⁸.
36. Por su parte, el numeral 1.1.3 del artículo 1.1 del Reglamento de la Ley N° 26889 establece que la exposición de motivos incluye los siguientes aspectos: a)

⁸ Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República, aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva N° 106-2020-2021/MESA-CR, 3ª. ed., abril 2021, Lima: Congreso de la República del Perú, p. 83.

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”

“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

fundamento técnico de la propuesta normativa; b) análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la norma, y c) análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional; cuestiones que serán analizadas a continuación.

a) Fundamento técnico de la propuesta normativa

37. Según el artículo 8 del Reglamento de la Ley N° 26889, este requisito “contiene la identificación del problema público, el análisis del estado actual de la situación fáctica que se pretende regular o modificar, el análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad del proyecto normativo, la precisión del nuevo estado que genera la propuesta, el desarrollo del (los) objetivo (s) relacionado (s) con el problema identificado; y, cuando corresponda, el análisis de las opiniones sobre la propuesta normativa”.
38. Sobre el particular, en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, no se advierte una fundamentación jurídica de la necesidad, viabilidad y oportunidad de la propuesta normativa, en concordancia con el marco constitucional y legal de la materia planteada. Por el contrario, solo se refiere a la necesidad de trabajar en pro de la descentralización territorial del país y no limitar el desarrollo de los pueblos, sin señalar cómo es que la propuesta normativa tiene un impacto directo en estos ámbitos, sin desconocer que al Poder Ejecutivo le corresponde, de manera exclusiva, la iniciativa en legislación demarcatoria territorial.
39. Por lo tanto, se advierte que en el presente caso no se ha cumplido con lo relativo al fundamento técnico de la propuesta normativa.

b) Análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la norma

40. El numeral 9.1 del artículo 9 del Reglamento de la Ley N° 26889 establece que “el análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos es empleado para conocer en términos cuantitativos y/o cualitativos los efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios, o en su defecto posibilita apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables.” El referido numeral también señala que dicho examen “no se debe limitar al análisis de materias únicamente patrimoniales y/o presupuestales”.
41. Por su parte, el numeral 9.3 del mismo artículo en mención establece que “el análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la norma es obligatorio en todos los proyectos normativos, y en particular en aquellas de desarrollo constitucional, leyes orgánicas o de reformas del Estado; así como leyes que

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”

“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”

“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

incidan en aspectos económicos, financieros, productivos o tributarios; y leyes relacionadas con política social y ambiental.”

42. Al respecto, se advierte que en el Proyecto de Ley se señala que:

“La aprobación y promulgación de la presente iniciativa legislativa, no le significará ningún tipo de egreso adicional al Estado, pues la derogatoria es plenamente regulación normativa de pleno derecho.

Finalmente, se debe tener en cuenta que la aprobación de la presente norma eliminará la vulneración del derecho a autodeterminación de los pueblos garantizará el desarrollo de la descentralización y la subsidiariedad de los futuros distritos”.

43. Estando a lo expuesto, se puede advertir un análisis del impacto que la norma puede llegar a tener una vez que se encuentre en vigencia; con lo cual entonces se ha cumplido con este requisito.

c) Análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional

44. Tal como lo desarrolla el numeral 10.1 del artículo 10 del Reglamento de la Ley N° 26889 “el análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional debe precisar de manera detallada si se trata de innovar supliendo vacíos en el ordenamiento jurídico o si más bien se trata de una propuesta que modifica, deroga o complementa normas vigentes”. En esa línea, el numeral 10.2 señala que dicho examen “debe incluir un análisis jurídico sobre la constitucionalidad, legalidad de la iniciativa planteada, así como sobre su coherencia con el resto de las normas vigentes en el ordenamiento jurídico nacional y con las obligaciones de los tratados internacionales ratificados por el Estado. Puede comprender un análisis de la legislación comparada, así como un análisis jurisprudencial y doctrinario”.

45. En el caso concreto, en la justificación de este contenido, el Proyecto de Ley señala que:

“La presente iniciativa legislativa está alineada a lo que dispone la Constitución Política del Perú, la legislación vigente concordante con normas relacionadas al Estado de Derecho y jerarquía de las leyes”.

46. De tal redacción, se evidencia que no se señala expresamente el efecto derogatorio de la propuesta. Asimismo, se señala genéricamente que la propuesta se alinea con la Constitución y leyes vigentes, sin precisar en concreto cuáles son estas normas, y cómo se concuerda con ellas. Por lo tanto, no se ha cumplido con este requisito.

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”



47. Por último, la sección es denominada como “Efecto de la vigencia de la norma sobre la legislación nacional”, por lo que proponemos que se renombre la misma a “Análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional”.

Fórmula normativa

48. El numeral 1.1.4 del artículo 1 del Reglamento de la Ley N° 26889 señala que la fórmula normativa debe incluir una parte considerativa y una parte dispositiva, según corresponda, de acuerdo con lo previsto en el artículo 18 del propio Reglamento.
49. En el presente caso, resulta evidente que la propuesta normativa (que es un Proyecto de Ley) cuenta con una parte dispositiva. Ahora bien, en lo que respecta a la parte considerativa, es necesario tener en cuenta que el artículo 18 del Reglamento señala que la parte considerativa es aquella que se refiere al sustento normativo de la propuesta y que se debe incluir en los proyectos de decretos legislativos, decretos de urgencia, decretos supremos, resoluciones ministeriales y otras normas de similar naturaleza. Por lo tanto, en la medida que no estamos ante una propuesta normativa de esa naturaleza, sino de un Proyecto de Ley, no resulta exigible que aquel cuente con una parte considerativa.
50. Por lo tanto, esta Dirección General considera que este requisito se ha cumplido en el presente caso.

III. CONCLUSIONES

Estando a las consideraciones expuestas, esta Dirección General concluye lo siguiente:

- i) El Proyecto de Ley N° 2937/2020-CR, Ley que deroga la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley 31567, resulta jurídicamente viable con la observación que se fundamente el impacto directo de la propuesta en el proceso de descentralización, considerando además que el Poder Ejecutivo le corresponde, de manera exclusiva, la iniciativa en legislación demarcatoria territorial, de conformidad con el artículo 102 inciso 7 de la Constitución, el artículo 76 del Reglamento del Congreso, y el artículo 1 de la Ley de Demarcación y Organización Territorial.
- ii) El Proyecto de Ley N° 2937/2020-CR no cumple con todos los requisitos de calidad normativa y técnica legislativa, conforme a lo dispuesto por la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa y su Reglamento, así como el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República. De manera concreta, no cumple con lo concerniente a la Exposición de motivos (fundamento técnico de

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”



Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Despacho
Viceministerial
de Justicia

Dirección General
de Desarrollo Normativo
y Calidad Regulatoria

“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

la propuesta normativa, y análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional).

IV. RECOMENDACIÓN

Se recomienda derivar el presente informe a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, para su conocimiento y fines pertinentes.

Es todo cuanto se tiene que informar.

Atentamente,

CARLOS LUIS QUISPE ASTOQUILCA

Director General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

EVELYN MILAGROS CHILO GUTIÉRREZ

Directora de Desarrollo Jurídico y Calidad Regulatoria
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”