



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
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"*

A : **CARLOS ALBERTO CAVAGNARO PIZARRO**
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° 1582/2021-CR, "Ley que declara de preferente interés nacional y necesidad pública la atención inmediata para la mitigación del riesgo inminente del Centro Poblado de Chango en el distrito de Chacayán, provincia de Daniel Alcides Carrión, departamento de Pasco".

Referencia : a) Oficio N° 1859-2021-2022/CDRGLMGE-CR
b) Oficio N° D005457-2022-PCM-SC
c) Nota de Elevación N° D000161-2022-PCM-UF-OTGRD

Fecha Elaboración: Lima, 09 de agosto de 2022

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación a la solicitud de opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1582/2021-CR, "Ley que declara de preferente interés nacional y necesidad pública la atención inmediata para la mitigación del riesgo inminente del Centro Poblado de Chango en el distrito de Chacayán, provincia de Daniel Alcides Carrión, departamento de Pasco".

I. BASE LEGAL.-

- 1.1. Constitución Política del Perú.
- 1.2. Reglamento del Congreso de la República.
- 1.3. Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE)
- 1.4. Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado por Resolución Ministerial N° 156-2021-PCM.

II. ANTECEDENTES.-

- 2.1. El Proyecto de Ley N° 1582/2021-CR, "Ley que declara de preferente interés nacional y necesidad pública la atención inmediata para la mitigación del riesgo inminente del Centro Poblado de Chango en el distrito de Chacayán, provincia de Daniel Alcides Carrión, departamento de Pasco", corresponde a la iniciativa legislativa del Congresista Pasión Neomías Dávila Atanacio del grupo parlamentario Perú Libre, en mérito a lo dispuesto 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.



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
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

- 2.2. A través del Oficio N° 1859-2021-2022/CDRGLMGE-CR de fecha 6 de junio del 2022, la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, solicitó opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1582-2021-CR, a la Presidencia del Consejo de Ministros, solicitud que se encuentra sustentada en el artículo 96² de la Constitución Política del Perú, modificado por el artículo 4 de la Ley N° 28484 y en el artículo 69³ del Texto Único Ordenado del Reglamento del Congreso de la República, que faculta a los Congresistas de la República a formular pedidos de informes para el desarrollo de sus funciones.
- 2.3. Por Oficio N° D005457-2022-PCM-SC de fecha 17 de junio del 2022, la Secretaria de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros, traslada al Ministerio de Defensa, el pedido de opinión respecto al Proyecto de Ley N° 1582-2021-CR, al encontrarse dentro del ámbito de su competencia, precisando que la opinión que para tal efecto emita, sea remitida directamente a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República.
- 2.4. Con Nota de Elevación N° D000161-2022-PCM-UF-OTGDR de fecha 4 de agosto del 2022, la Unidad Funcional de Ordenamiento Territorial y Gestión de Riesgo de Desastres del Despacho Viceministerial de Gobernanza Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros, remite el Informe N° D000022-2022-PCM-UF-OTGRD-BAS, del 3 de agosto del 2022, que contiene la opinión técnica sobre el Proyecto de Ley N° 1582/2021-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"*.

Al amparo de dicho marco legal, se precisa lo siguiente:

Contenido de la propuesta normativa

- 3.2. El Proyecto de Ley N° 1582/2021-CR, consta de un artículo único que propone lo siguiente:

"Artículo Único. Declaración de interés nacional y necesidad pública

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 Artículo 96.- Cualquier representante al Congreso puede pedir a los Ministros de Estado, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, a los Gobiernos Regionales y Locales y a las instituciones que señala la ley, los informes que estime necesarios.

El pedido se hace por escrito y de acuerdo con el Reglamento del Congreso. La falta de respuesta da lugar a las responsabilidades de ley.

³ Solicitud de información a los ministros y la administración

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. Asimismo, los pedidos escritos se pueden efectuar para hacer las sugerencias sobre la atención de los servicios públicos.

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

Declárese de interés nacional y necesidad pública la atención inmediata para la mitigación del riesgo inminente del Centro Poblado de Chango en el Distrito de Chacayán, Provincia de Daniel Alcides Carrión, Departamento de Pasco"

- 3.3. En la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley se señala que la iniciativa promoverá la atención prioritaria por parte de las autoridades a los pobladores del Centro Poblado de Chango, cuya vida y salud se encuentran en inminente peligro, al constatarse el agrietamiento y deslizamiento de tierras dentro del radio urbano del citado centro poblado. Asimismo, se indica que la iniciativa no acarreará gastos adicionales al presupuesto público por ser de carácter declarativo.

Opinión de la Unidad Funcional de Ordenamiento Territorial y Gestión de Riesgo de Desastres del Despacho Viceministerial de Gobernanza Territorial de la PCM

- 3.4. Considerando la competencia por la materia, el Proyecto de Ley N° 1582/2021-CR cuenta con la opinión de la Unidad Funcional de Ordenamiento Territorial y Gestión de Riesgo de Desastres del Despacho Viceministerial de Gobernanza Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros, mediante el Informe N° D00022-2022-PCM-UF-OTGRD-BAS, en el cual se señala lo siguiente:

“ (...)

II. ANÁLISIS

A. SOBRE EL SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES Y SU CONTEXTO NORMATIVO.

1. *Considerando la Política de Estado 32, en el Marco del Acuerdo Nacional, se creó el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), mediante Ley N° 29664, como un Sistema interinstitucional, sinérgico, descentralizado, transversal y participativo, con la finalidad de identificar y reducir los riesgos asociados a peligros, minimizar sus efectos, así como evitar la generación de nuevos riesgos, y preparación y atención ante situaciones de desastre mediante el establecimiento de principios, lineamientos de política, componentes, procesos e instrumentos de la Gestión del Riesgo de Desastres.*
2. *El Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, de acuerdo al artículo 9 de la Ley N° 29664, tiene la siguiente conformación:*
 - a. *La Presidencia del Consejo de Ministros, que asume la función de ente rector.*
 - b. *El Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.*
 - c. *El Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED).*
 - d. *El Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI).*
 - e. *Los gobiernos regionales y gobiernos locales.*
 - f. *El Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN).*
 - g. *Las entidades públicas, las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional del Perú, las entidades privadas y la sociedad civil.”*
3. *La mencionada Ley en su artículo 3, define la Gestión del Riesgo de Desastres, como un proceso social cuyo fin último es la prevención, la reducción y el control permanente de los factores de riesgo de desastre en la sociedad, así como la adecuada preparación y respuesta ante situaciones de desastre, considerando las políticas nacionales con especial énfasis en aquellas relativas a materia económica, ambiental, de seguridad, defensa nacional y territorial de manera sostenible.*

Asimismo, precisa que la Gestión del Riesgo de Desastres está basada en la investigación científica y de registro de informaciones, y orienta las políticas, estrategias y acciones en todos los niveles de gobierno y de la sociedad con la finalidad de proteger la vida de la población y el patrimonio de las personas y del Estado.

4. Dicha Ley N° 29664, señala en su artículo 6 que la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres⁴ se establece sobre la base de los siguientes componentes:

Gestión prospectiva: (...)

Gestión correctiva: (...)

Gestión reactiva: (...)

Asimismo, que la implementación de dicha Política Nacional se logra mediante el planeamiento, organización, dirección y control de las actividades y acciones relacionadas con los siguientes procesos los cuales orientan y establecen los marcos y contenidos técnicos para la ejecución de intervenciones necesarias por parte de los actores integrantes del SINAGERD, dentro de los cuales se encuentran los gobiernos regionales y locales, considerados como los principales ejecutores de las acciones de gestión del riesgo de desastres:

Estimación del Riesgo

(...)

Prevención del Riesgo

(...)

Reducción del Riesgo

(...)

Preparación

(...)

Respuesta

(...)

Rehabilitación

(...)

Reconstrucción

(...)

5. El artículo 8 de la precitada Ley, señala que el SINAGERD tiene entre otros objetivos, la identificación de los peligros, el análisis de las vulnerabilidades y el establecimiento de los niveles de riesgo para la toma de decisiones oportunas en la GRD; así como la prevención y reducción del riesgo, evitando gradualmente la generación de nuevos riesgos y limitando el impacto adverso de los peligros, a fin de contribuir al desarrollo sostenible del país.
6. En lo que corresponde a las entidades conformantes del SINAGERD, sobre los gobiernos regionales y locales, de acuerdo a la Ley N° 29664, establece principalmente lo siguiente:

"Artículo 14.- Gobiernos regionales y gobiernos locales

14.1 Los gobiernos regionales y gobiernos locales, como integrantes del SINAGERD, **formulan, aprueban normas y planes, evalúan, dirigen, organizan, supervisan, fiscalizan y ejecutan los procesos de la Gestión del Riesgo de Desastres, en el ámbito de su competencia, en el marco de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y los lineamientos del ente rector, en concordancia con lo establecido por la presente Ley y su reglamento.**

14.2 Los presidentes de los gobiernos regionales y los alcaldes **son las máximas autoridades responsables de los procesos de la Gestión del Riesgo de Desastres dentro de sus respectivos ámbitos de competencia. Los gobiernos regionales y gobiernos locales son los principales ejecutores de las acciones de gestión del riesgo de desastres.**

14.3 Los gobiernos regionales y gobiernos locales constituyen grupos de trabajo para la Gestión del Riesgo de Desastres, integrados por funcionarios de los niveles directivos superiores y presididos por la máxima autoridad ejecutiva de la entidad. Esta función es indelegable.

⁴ Aprobada con Decreto Supremo N° 038-2021-PCM

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

14.4 Los gobiernos regionales y gobiernos locales aseguran la adecuada armonización de los procesos de ordenamiento del territorio y su articulación con la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y sus procesos.

14.5 Los gobiernos regionales y gobiernos locales son los responsables directos de incorporar los procesos de la Gestión del Riesgo de Desastres en la gestión del desarrollo, en el ámbito de su competencia político administrativa, con el apoyo de las demás entidades públicas y con la participación del sector privado. **Los gobiernos regionales y gobiernos locales ponen especial atención en el riesgo existente y, por tanto, en la gestión correctiva.**
(...)"

7. Entre los instrumentos del SINAGERD de acuerdo al artículo 19 de la Ley N° 29664 se tiene la Estrategia de Gestión Financiera del Riesgo de Desastres, que se organiza considerando los procesos de la Gestión del Riesgo de Desastres, teniendo en cuenta los programas presupuestales vinculados, así como otras herramientas financieras que estuvieran relacionados con la Gestión del Riesgo de Desastres, como lo establece el artículo 42 del Decreto Supremo N° 048-2011-PCM que aprueba el Reglamento de la Ley N° 29664, herramientas financieras a través de los cuales los gobiernos regionales y locales y demás entidades públicas pueden programar actividades y proyectos de inversión en materia de gestión del riesgo de desastres.
9. Así tenemos, el Programa Presupuestal 0068 de Reducción de la vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres⁵, el mismo que incluye en la tipología de inversiones en materia de GRD, en la Tabla 19 de los contenidos mínimos del citado Programa Presupuestal, en lo que corresponde a la Tipología Capacidad de Protección ante Peligros: como uno de sus componentes a la **Infraestructura de protección, disipación y drenaje (defensas ribereñas, espigones, muros de contención, cobertura vegetal, drenaje de ladera y similares)**; entre otros.
10. Por otro lado, asimismo, se encuentra vigente la Ley N° 29869 Ley de Reasentamiento Poblacional para zonas de muy alto riesgo no mitigable, que tiene entre sus finalidades proteger los derechos e intereses de la población de las zonas declaradas de muy alto riesgo no mitigable, cuyo nuevo reglamento ha sido aprobado mediante Decreto Supremo N° 142-2021-PCM que a su vez tiene por objeto establecer los procedimientos técnicos y operativos, así como las actividades a adoptar por las entidades responsables para la implementación del reasentamiento poblacional de las personas ubicadas en zonas de muy alto riesgo no mitigable dentro del territorio nacional.

En ese contexto, en el proceso de reasentamiento poblacional de acuerdo a la mencionada normativa, el gobierno local provincial, en coordinación con el gobierno local distrital de la jurisdicción donde se encuentra la zona afectada, es la entidad encargada de la ejecución del reasentamiento poblacional, en el marco de lo establecido en la Ley y el presente Reglamento.⁶

B. SOBRE EL PROYECTO DE LEY 1582-2021/CR LEY QUE DECLARA DE PREFERENTE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA LA ATENCIÓN INMEDIATA PARA LA MITIGACIÓN DEL RIESGO INMINENTE DEL CENTRO POBLADO CHANGO EN EL DISTRITO DE CHACAYÁN PROVINCIA DE DANIEL ALCIDES CARRIÓN, DEPARTAMENTO DE PASCO

11. (...):

Al respecto, considerando la normativa (...) se considera que el mencionado Proyecto de Ley, si bien es cierto que su finalidad se orienta a promover la atención prioritaria por parte de las autoridades a los pobladores del Centro Poblado de Chango en el Distrito de Chacayán, Provincia de Daniel Alcides Carrión, Departamento de Pasco, quienes se encuentran en inminente peligro de su vida y salud, al constatare el agrietamiento y deslizamiento de tierras dentro del radio

⁵ PP 0068, el mismo que se puede visualizar a través del siguiente Link:
https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1580630/Dise%C3%B1o%202022_v.actualizada.pdf.pdf

⁶ Numeral 6.1 artículo 6 Decreto Supremo N° 141-2021-PCM

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

urbano del citado centro poblado; no resulta viable, en tanto ya se encuentran reguladas las competencias, procedimiento e instrumentos para dicho fin.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

(...)

1. *El Proyecto de Ley N° 1582/2021-CR Ley que declara de preferente interés nacional y necesidad pública la atención inmediata para la mitigación del riesgo inminente del centro poblado chango en el distrito de Chacayán, provincial de Daniel Alcides Carrión, departamento de Pasco, tal como está propuesto resulta inviable, considerando las observaciones precisadas en el presente Informe.*

(...)"

Opinión de la Oficina General de Asesoría Jurídica

Sobre las normas declarativas

- 3.5. Del tenor del Proyecto de Ley N° 1582/2021-CR, se advierte que éste podría encontrarse dentro del ámbito de las leyes *declarativas* que, dentro de sus facultades, emite el Congreso de la República. Sin embargo, debemos tomar en cuenta qué se entiende por normas declarativas a decir del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y si la propuesta normativa materia de análisis encajaría dentro de esa definición.
- 3.6. Respecto de las *normas de declaración de necesidad pública y de interés nacional*, el Informe Legal N°103-2020-JUS/DGDNCR de la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, sobre las normas de declaración de interés nacional o de necesidad pública, señala lo siguiente:

"(...) Si bien no existe regulación expresa sobre las normas de declaración de interés nacional o necesidad pública en el ordenamiento jurídico nacional, la norma constitucional aborda tales aspectos en determinadas situaciones. Así tenemos que el término "interés nacional" ha sido incorporado en el artículo 63⁷ y en el numeral 19 del artículo 118⁸ de la Constitución Política del Perú, como requisito para la adopción de medidas en materia económica y financiera.

(...)

Siguiendo a García de Enterría, los conceptos de necesidad pública, interés social o interés nacional tienen un contenido abstracto e indeterminado, y están referidas a la prevalencia del interés general sobre el individual⁹. También López Calera señala que el interés público se refiere a intereses que se consideran muy necesarios e importantes para la supervivencia o el bienestar de la sociedad como tal¹⁰ (...)"

⁷ Inversión nacional y extranjera

Artículo 63.- La inversión nacional y la extranjera se sujetan a las mismas condiciones.

La producción de bienes y servicios y el comercio exterior son libres. Si otro país o países adoptan medidas proteccionistas o discriminatorias que perjudiquen el interés nacional, el Estado puede, en defensa de éste, adoptar medidas análogas (...)"

⁸ Atribuciones del Presidente de la República

Artículo 118.- Corresponde al Presidente de la República:

(...)

19. Dictar medidas extraordinarias, mediante decretos de urgencia con fuerza de ley, en materia económica y financiera, cuando así lo requiere el interés nacional y con cargo de dar cuenta al Congreso. El Congreso puede modificar o derogar los referidos decretos de urgencia (...)"

¹⁰ LÓPEZ CALERA, Nicolás, El Interés Público: Entre la ideología y el derecho. En: Anales de la Cátedra Francisco Suárez, N° 44, 2010 Universidad de Granada, p. 129.

- 3.7. Sobre las *normas declarativas*, el Informe Temático N°10/2012/2013, Estudio sobre normas que declaran de necesidad pública e interés nacional diversas materias, elaborado por el Área de Servicios de Investigación del Congreso de la República (2013), indica:

"(...) Con respecto a las normas declarativas, su vinculación es referencial y discrecional del Parlamento, pues con este tipo de normas lo que hace el Congreso, es pronunciarse sobre una determinada política pública; por tanto, su vinculación está en el ámbito político, más no jurídico."

Asimismo, se advierte que las normas que declaran de interés nacional alguna materia en concreto, solo autorizan la ejecución de una determinada política pública, no siendo vinculantes en tanto generen gasto; tomando en consideración lo señalado por el artículo 79 de la Constitución, al precisar que: "Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto (...); habida cuenta que, por imperio de la Constitución, es competencia exclusiva del Poder Ejecutivo la presentación de iniciativa que generen gasto".

- 3.8. Para el autor Rubio Correa, "la *norma declarativa* está constituida por una afirmación pura y simple que constituye un mandato, sin requisitos, ni supuestos previos¹¹" y "tienen la particularidad excepcional de carecer de un supuesto explícito y, por lo tanto, no se adecúan a la fórmula general y son dictadas como afirmaciones válidas por sí mismas, más que como hipótesis de que a tal supuesto debe seguir tal consecuencia¹²".

- 3.9. En atención a lo indicado, el Informe Legal N°103-2020-JUS/DGDNCR de la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, señala:

" (...) las normas declarativas deben considerarse como referenciales y suponen una vinculación política y no jurídica hacia el Poder Ejecutivo, es decir, no son imperativas. Por tanto, en su contenido no puede existir otro tipo de intención ni artículos que regulen situaciones diferentes, porque dejaría de ser un mandato puro, y por ende, dejaría de ser una norma declarativa."

- 3.10. En el caso del Proyecto de Ley materia de análisis, se verifica que declara de preferente interés nacional y necesidad pública la atención inmediata para la mitigación del riesgo inminente del Centro Poblado de Chango en el distrito de Chacayán, provincia de Daniel Alcides Carrión, departamento de Pasco.

Posible iniciativa de gasto del Proyecto de Ley 1582/2021-CR

- 3.11. El artículo 79 de la Constitución Política del Perú establece textualmente lo siguiente:

"Artículo 79.- Los representantes ante el Congreso **no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos**, salvo en lo que se refiere a su presupuesto. (...)" (Énfasis agregado).

- 3.12. Lo señalado, respecto a la restricción de los Congresistas de la República en la generación de gasto público, se encuentra regulado además en el artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, que les prohíbe la presentación de proposiciones de ley que involucren creación o aumento de gasto público:

¹¹ RUBIO CORREA, Marcial. "El argumento a contrario y las normas de doble negación: laboratorio de argumentación jurídica". En: Libro Homenaje a Jorge Avendaño Valdez. Pontificia Universidad Católica del Perú. Fondo Editorial 2004, p. 1003.

¹² RUBIO CORREA, Marcial. "El Sistema Jurídico, Introducción al Derecho" Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú. Décima Edición, 2011. p. 100.

"Requisitos especiales"

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:

(...)

2. Las proposiciones de ley o de resolución legislativa que presentan los Congresistas lo serán a través del Grupo Parlamentario y requieren del respaldo:

(...)

Además, estas proposiciones de ley o resolución legislativa:

a) **No pueden contener propuestas de creación ni aumento de gasto público.** Esta regla no afecta el derecho de los Congresistas de hacer proposiciones en ese sentido durante el debate del Presupuesto. (...)" (Énfasis agregado).

- 3.13. Siendo ello así, se puede afirmar correctamente que los representantes del Congreso de la República no tienen la potestad de presentar iniciativas legislativas que creen ni aumenten gasto público, salvo el que corresponde a su presupuesto; y, que la administración de la hacienda pública le corresponde exclusivamente al Presidente de la República. En ambos casos, ningún acto de los poderes públicos, ni la colectividad en general, pueden desvincularse de dichos preceptos.
- 3.14. Sobre este aspecto, el artículo 79 de la Constitución, al establecer que "el Congreso no tiene iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto", significa que el Parlamento, motu proprio, salvo en lo atinente a su propio presupuesto, no tiene competencia para, *ex novo*, crear fuentes que originen gasto para la hacienda pública. Ello es sistemáticamente coherente con el artículo 118, inciso 17, de la Constitución que dispone que es competencia del Poder Ejecutivo, "administrar la hacienda pública".
- 3.15. Sobre la materia, el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 0004-96-AI/TC, sostiene:

(...)

La Ley de Presupuesto, en cuanto acto legislativo mediante el cual se prevé la planificación de la actividad económica y financiera del Estado, detallándose los gastos del Poder Ejecutivo podrá realizar en el año presupuestal, y los ingresos necesarios para cubrirlos, de conformidad con los artículos 77 y 78 de la Constitución, la aprueba el Congreso tras la remisión del proyecto a este por el Presidente de la República, encontrándose vedada la facultad de iniciativa de los representantes ante el Congreso para crear o aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto, según dispone el artículo 79 de la Carta Magna (...)" (Énfasis agregado).

- 3.16. Asimismo, el Tribunal Constitucional ha señalado¹³, en referencia al artículo 2.1 del Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público que, *con el fin de salvaguardar los principios de equilibrio y estabilidad presupuestaria, todo proyecto de ley que incida en el presupuesto público, además de los requisitos de habilitación de creación o aumento de gasto que recae en el Poder Ejecutivo, debe acreditar la disponibilidad de recursos para su ejecución.* Además, el Tribunal Constitucional¹⁴ ha señalado lo siguiente:

"(...) el principio de separación de poderes, y la idea del control y balance entre estos, debe interpretarse a la luz del artículo 118, inciso 17 de la Constitución. Este asigna al presidente de la

¹³ Sentencia recaída en el expediente N° 00016-2020-PI/TC, fundamento jurídico 28.

¹⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional emitida en Pleno Jurisdiccional de fecha 04 de febrero de 2021, en el expediente N° 016-2020-PI

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

República la competencia para administrar la hacienda pública. Además, debe tomarse en cuenta el artículo 79, que establece la prohibición a los congresistas de presentar iniciativas que supongan la creación o aumento de gasto público. Precisamente, nuestra Constitución contiene disposiciones relacionadas a la competencia de la administración de la hacienda pública y el principio de equilibrio presupuestal, para que las propuestas legales que demanden fondos del tesoro público sean acordes a las disposiciones constitucionales en materia presupuestaria".

- 3.17. Dicho de otra manera, el Congreso de la República necesita de la participación y aprobación previa del Poder Ejecutivo para que se encuentre constitucionalmente justificada la creación de gasto público en general.
- 3.18. En tal sentido, el Proyecto de Ley N° 1582/2021-CR, que declara de preferente interés nacional y necesidad pública la atención inmediata para la mitigación del riesgo inminente del Centro Poblado de Chango en el distrito de Chacayán, provincia de Daniel Alcides Carrión, departamento de Pasco, que de acuerdo con su Exposición de Motivos, busca promover la atención prioritaria de la población del mencionado Centro Poblado por parte de las autoridades, tendría implicancias presupuestarias, toda vez que dicha atención implica que el Poder Ejecutivo y los gobiernos regionales y locales desarrollen acciones que requieren contar con el financiamiento respectivo, por tanto, contraviene la restricción establecida en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú y el artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República.

Respecto a la falta de justificación de la propuesta normativa

- 3.19. El artículo 2 de la Ley N° 26889, Ley marco para la producción y sistematización legislativa, establece que los proyectos normativos deben estar debidamente sustentados en una exposición de motivos. Asimismo, el artículo 2 del Reglamento de la Ley marco para la producción y sistematización legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, precisa que la exposición de motivos consiste en la fundamentación jurídica de la necesidad de la propuesta normativa con una explicación de los aspectos más relevantes.
- 3.20. El artículo 3 del citado Reglamento señala que como parte del análisis costo beneficio se debe sustentar la necesidad de la norma, la que debe estar justificada por la naturaleza de los problemas, los costos y beneficios probables y los mecanismos alternativos para su solución.
- 3.21. En ese mismo sentido, cabe destacar que el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República dispone que las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se expresen sus fundamentos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, y el análisis costo-beneficio de la futura norma legal.
- 3.22. El Análisis Costo Beneficio (ACB) "es el análisis del impacto social y económico de la propuesta del dictamen. Informa y demuestra que el impacto de la propuesta legislativa en el aumento del bienestar social es mayor que el costo de su vigencia"¹⁵. Es un marco conceptual que se utiliza para medir el impacto y los efectos de las propuestas normativas sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general¹⁶.

¹⁵ CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Manual de Técnica Legislativa / Manual de Redacción Parlamentaria. Aprobado por la Mesa Directiva 2012-2013, Lima, 2013, p. 60.

¹⁶ MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. Guía de Técnica Legislativa para elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo. Lima, 2018, p. 58.

- 3.23. En esa línea, el adecuado desarrollo del Análisis Costo Beneficio (ACB) debe permitir advertir la necesidad y oportunidad de la regulación. Asimismo, dicho análisis integral "debe incluir las razones por las cuales la norma no solo es viable, sino que es necesaria"¹⁷.
- 3.24. El análisis señalado, es imprescindible en el contexto actual de nuestro ordenamiento jurídico, que se caracteriza por una tendencia a la sobrerregulación, "inflación legislativa" o "inflación normativa"; que como bien ya ha señalado la doctrina, "tiene graves consecuencias sobre el ordenamiento jurídico porque, al final de cuentas, este termina siendo excesivamente complejo, confuso, disperso y, en algunos casos, encontramos normas que sobran o que parecen innecesarias"¹⁸.
- 3.25. Considerando lo expuesto, atendiendo al Análisis Costo Beneficio (ACB) realizado en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley N° 1582/2021-CR, no es posible concluir que la referida propuesta legislativa sea necesaria, ello en atención a que según lo ha señalado la Unidad Funcional de Ordenamiento Territorial y Gestión de Riesgo de Desastres del Despacho Viceministerial de Gobernanza Territorial de la PCM, la finalidad de *promover la atención prioritaria por parte de las autoridades a los pobladores del Centro Poblado de Chango, quienes se encuentran en inminente peligro de su vida y salud, por el constante agrietamiento y deslizamiento de tierras dentro de su centro urbano*, ya se encuentra regulada en otras normas que componen el ordenamiento jurídico vigente, tales como la Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), su reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 048-2011-PCM; la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050, aprobado por Decreto Supremo N° 038-2021-PCM; Ley N° 29869, Ley de Reasentamiento Poblacional para Zonas de Muy Alto Riesgo no Mitigable, y su reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 142-2021-PCM, las cuales abordan todos los aspectos relacionados con la gestión del riesgo de desastres, aplicables al ámbito territorial comprendido en la iniciativa legislativa, por lo que la propuesta legislativa deviene en innecesaria.
- 3.26. Finalmente, se precisa que el Proyecto de Ley N° 1582/2021-CR contiene materias que se encuentran dentro del ámbito de competencia del Ministerio de Defensa, establecidas en el Decreto Legislativo N° 1134, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Defensa¹⁹, motivo por el cual mediante el Oficio D005457-2022-PCM-SC, la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros traslada al referido Ministerio el pedido de opinión formulado por la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, precisando que la opinión que para tal efecto emita, sea remitida directamente a la referida Comisión Congresal.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIÓN

- 4.1 En atención a lo expuesto, esta Oficina General de Asesoría Jurídica, considera que el Proyecto de Ley N° 1582/2021-CR, "Ley que declara de preferente interés nacional y necesidad pública la

¹⁷ Asociación Civil TRANSPARENCIA. Guía para la evaluación de proyectos de ley. Lima, 2008, p. 33.

¹⁸ GONZALEZ GOMEZ, Agapito. La importancia de la técnica legislativa, p. 134. En: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/650B029B82E65D1D0525773800642477/\\$FILE/La_importancia_de_la_t%C3%A9cnica_legislativa.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/650B029B82E65D1D0525773800642477/$FILE/La_importancia_de_la_t%C3%A9cnica_legislativa.pdf)

¹⁹ **Artículo 4.- Ámbito de Competencia**

El Ministerio de Defensa es la entidad competente en los siguientes ámbitos

- 1) Seguridad y Defensa Nacional en el campo militar
- 2) Fuerzas Armadas
- 3) Reservas y movilización nacional
- 4) Soberanía e integridad territorial
- 5) Participación en el desarrollo económico y social del país

Ejerce rectoría del Sector Defensa en todo el territorio nacional y realiza funciones coordinando con los respectivos niveles de gobiernos.



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
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

atención inmediata para la mitigación del riesgo inminente del Centro Poblado de Chango en el distrito de Chacayán, provincia de Daniel Alcides Carrión, departamento de Pasco" es **NO VIABLE**.

- 4.2 Al contener el Proyecto de Ley N° 1582/2021-CR materias que se encuentran dentro del ámbito de competencia del Ministerio de Defensa, mediante Oficio N° D005457-2022-PCM-SC se trasladó a dicho ministerio el pedido de opinión formulado por la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, precisando que la opinión que se emita sea remitida directamente a la referida Comisión Congresal.
- 4.3 Se recomienda remitir el presente informe y el Informe N° D000022-2022-PCM-UF-OTGRD-BAS, emitido por la Unidad Funcional de Ordenamiento Territorial y Gestión de Riesgo de Desastres del Despacho Viceministerial de Gobernanza Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros, a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de 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

cc.: