



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 : **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° 01480/2021-CR, Ley que propone definir el nombre oficial del distrito de Kañaris.

Referencia : a) Oficio N° 1443 - 2021-2022/CDRGLMGE-CR
b) Memorando N° D000128-2022-PCM-SDOT
c) Informe N° D000026-2022-PCM-SDOT-JLR

Fecha Elaboración: Lima, 26 de abril de 2022

Tengo el agrado de dirigirme a usted en relación a la solicitud de opinión sobre el Proyecto de Ley N° 01480/2021-CR, Ley que propone definir el nombre oficial del distrito de Kañaris.

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° 01480/2021-CR, Ley que propone definir el nombre oficial del distrito de Kañaris, corresponde a la iniciativa legislativa presentada por la Congresista María Grimaneza Acuña Peralta, integrante del Grupo Parlamentario Alianza para el Progreso, 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.
- 2.2 Mediante el Oficio N° 1443-2021-2022/CDRGLMGE-CR, la Presidencia de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado

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.

solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 01480/2021-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° D000128-2022-PCM-SDOT, la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial remite a esta Oficina General, el Informe N° D000026-2022-PCM-SDOT-JLR, a través del cual emite opinión sobre el Proyecto de Ley N° 01480/2021-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° 01480/2021-CR

- 3.2 El Proyecto de Ley N° 01458/2021-CR (en adelante PL), consta de tres (3) artículos y de una Única Disposición Complementaria:
- 3.2.1 El artículo 1 del PL señala que tiene por objeto establecer de forma definitiva y legal el nombre del Distrito de Cañaris en la Provincia de Ferreñafe, Departamento de Lambayeque, para superar las confusiones que se tiene con los nombres de Cañaris y Cañares, que son usados por distintas instituciones.
- 3.2.2 El artículo 2 del PL establece la determinación del nuevo nombre y modificación de la Ley N° 11590, Ley de creación de la provincia de Ferreñafe, en el departamento de Lambayeque.
- 3.2.3 El artículo 3 establece que en los registros de la administración pública cuando se refiere al Distrito con el nombre de Cañares o Cañaris, se refiere al distrito de Cañaris.
- 3.2.4 La Única Disposición Complementaria del PL encarga a la Presidencia del Consejo de Ministro, para que mediante el Vice Ministerio de Gobernanza Territorial coordine la aplicación de la norma.

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

- 3.3 Mediante Memorando N° D000128-2022-PCM-SDOT, la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial remite el Informe N° D000026-2022-PCM-SDOT-JLR a través del cual opina lo siguiente:

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 (...)

"2.1 El objeto de la ley que es materia del mencionado proyecto es establecer de forma definitiva y legal el nombre del distrito de Cañaris en la provincia de Ferreñafe, departamento de Lambayeque, así como modificar los artículos 2 y 3 de la Ley N° 11590 con la que se crea la provincia de Ferreñafe en el departamento de Lambayeque.

Al respecto es de precisar que si bien mediante el artículo 3 de la Ley N° 11590 se creó el distrito de Cañares en la provincia de Ferreñafe, la denominación de dicho distrito, según la Ley N° 12076, es Cañaris.

2.2 Como se puede apreciar lo que se pretende con la referida propuesta normativa es el cambio de nombre de un distrito, 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 Debe tenerse 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 (acción de demarcación territorial) del Poder Legislativo, y no del Poder Ejecutivo.

2.4 Cabe señalar además 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 de carácter intradepartamental, entre ellas, el cambio de nombre. En tal sentido, corresponde al Gobierno Regional de Lambayeque, de estimarlo pertinente, conducir el tratamiento de dicha acción de demarcación territorial, siguiendo para ello el proceso establecido en la referida ley y su reglamento".

3.4 En atención a lo indicado, la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial concluye opinando lo siguiente:

"III. CONCLUSIONES

De acuerdo a lo expuesto, el cambio de nombre de un distrito, en tanto acción de demarcación territorial, requiere de un proceso que debe ser conducido por el gobierno regional respectivo, el cual, de ser aprobado, es propuesto, conforme a la Constitución Política del Perú, por el Poder Ejecutivo al Poder Legislativo; en tal sentido, se considera una opinión no favorable respecto al Proyecto de Ley N° 1480/2021-CR en tanto implica una vulneración a disposiciones de orden constitucional y legal".

(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 102⁴ de la Constitución Política del Perú establece que son atribuciones del Congreso, entre otras, aprobar la demarcación territorial que proponga el Poder Ejecutivo.

⁴ **Artículo 102.-** Son atribuciones del Congreso:

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.

- 3.6 Al respecto, el artículo 76⁵ 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 Territorial⁶, 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 el Decreto Supremo N°191-2020-PCM, publicado en la Separata de Normas Legales del Diario Oficial El Peruano 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 saneamiento de los límites de las circunscripciones y la mejor organización del territorio. Estas son:

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.

- 5 **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.

- 6 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.

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° 01480/2021-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 0005-2006-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 competencias de otros, pero, a su vez, entendiendo 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° 01480/2021-CR al pretender normar sobre demarcación territorial, materia cuya iniciativa es 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° 01480/2021-CR, Ley que propone definir el nombre oficial del distrito de Kañaris.
- 4.2 Se recomienda remitir el presente informe y el Informe N° D000026-2022-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 de 2022

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

RICHARD EDUARDO GARCIA SABROSO
DIRECTOR DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

cc.: