



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 : Solicitud de opinión sobre Proyecto de Ley N° 2063/2021-CR, "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito del Cercado de Lima".

Referencia : a) Oficio N° 1835 - 2021-2022/CDRGLMGE-CR
b) Nota de Elevación N° D00076-2022-PCM-SDOT
c) Informe N° D00060-2022-PCM-SDOT

Fecha Elaboración: 28 de junio de 2022

Tengo el agrado de dirigirme a usted con relación a la solicitud de opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2063/2021-CR. "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito del Cercado de Lima".

Al respecto, informo lo siguiente:

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.
- 1.4 Resolución Ministerial N° 156-2021-PCM, que aprueba el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros.

II. ANTECEDENTES:

- 2.1 El Proyecto de Ley N° 2063/2021-CR, "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito del Cercado de Lima", corresponde a la iniciativa legislativa presentada por la congresista Digna Calle Lobatón, integrante del Grupo Parlamentario "Podemos Perú"; y se sustenta en el derecho a la iniciativa en la formación de leyes reconocido por el artículo 107¹ de la Constitución Política del Perú.

¹ "Artículo 107.- El Presidente de la República y los Congresistas tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes. También tienen el mismo derecho en las materias que les son propias los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales y los colegios profesionales. Asimismo, lo tienen los ciudadanos que ejercen el derecho de iniciativa conforme a ley".

- 2.2 A través del Oficio N° 1835 - 2021-2022/CDRGLMGE-CR el Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, solicita a la Presidencia del Consejo de Ministros, opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2063/2021-CR, la misma 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 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 Mediante Nota de Elevación N° D00076-2022-PCM-SDOT, la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros remite el Informe N° D00060-2022-PCM-SDOT-JLR, con la opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2063/2021-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 normativo, se precisa lo siguiente:

- 3.2 El Proyecto de Ley N° 2063/2021-CR, conforme a su único artículo, tiene por objeto declarar de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito del Cercado de Lima, en la Provincia de Lima y Departamento de Lima.
- 3.3 En el Análisis Costo – Beneficio que sustenta la iniciativa legislativa se señala que esta norma *"(...) la aprobación de la iniciativa legislativa no tiene un impacto monetario, por tanto, no crea, ni incrementa el gasto público, por cuanto su naturaleza jurídica es declarativa. Con dicha propuesta, se fortalecerá el proceso de descentralización que le permitirá a miles de familias mejorar su calidad de vida a través de una mejor y efectiva prestación de servicios públicos"*.

Opinión de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial (SDOT)

- 3.4 Mediante la Nota de Elevación N° D00076-2022-PCM-SDOT, la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial remite el Informe N° D00060-2022-PCM-SDOT, con la opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2063/2021-CR; concluyendo en la **no viabilidad** del mismo, en atención a lo siguiente:

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 ley³.

³ **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 sugerencias sobre la atención de los servicios públicos³.

“II. ANÁLISIS

- 2.1 *El Proyecto de Ley N° 2063/2021-CR propone declarar de interés nacional y de necesidad pública la creación del distrito Cercado de Lima, en la provincia y departamento de Lima.*
- 2.2 *Al respecto, mediante la Ley Transitoria de Municipalidades del 2 de enero de 1857, la cual tiene calidad de ley de naturaleza demarcatoria⁴, se reconoció al distrito de Lima, en la provincia y departamento de Lima.*
- 2.3 *Cabe precisar que en el Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima 1990-2010, vigente hasta la fecha, así como en el resumen ejecutivo de la propuesta de Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima al 2040, se alude al distrito de Lima como distrito de Cercado de Lima. Dichos documentos han sido elaborados por la Municipalidad Metropolitana de Lima, entidad competente en materia de planificación del desarrollo urbano en lo que concierne a la provincia de Lima.*

III. CONCLUSIÓN

Conforme a lo expuesto, se considera una opinión no favorable respecto al Proyecto de Ley N° 2063/2021-CR, en tanto dentro de la provincia de Lima ya existe el distrito de Lima”.

Opinión de la Oficina General de Asesoría Jurídica de la Presidencia del Consejo de Ministros

Sobre las normas declarativas

- 3.5 Del tenor del Proyecto de Ley N° 2063/2021-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 Al respecto, 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

⁴ Ley de naturaleza demarcatoria. - Norma con rango de ley mediante la que se crea o reconoce una circunscripción, se definen límites o parte de éstos, o produce efecto demarcatorio. Estas leyes pueden además establecer capitales, mencionar colindancias, señalar elementos geográficos y/o reconocer la jurisdicción de centros poblados o asentamientos dispersos (según el numeral 25 del artículo 4 del reglamento de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, aprobado mediante Decreto Supremo N° 191-2020-PCM

incorporado en el artículo 63⁵ y en el numeral 19 del artículo 118⁶ 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 individual⁷. 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 tal⁸ (...)

- 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 previos⁹" 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 consecuencia¹⁰".

⁵ 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 (...)"

⁶ 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 (...)"

⁸ 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.

⁹ 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.

¹⁰ RUBIO CORREA, Marcial. "El Sistema Jurídico, Introducción al Derecho" Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú. Décima Edición, 2011. p. 100.

- 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 Respecto al Proyecto de Ley N° 2063/2021-CR, tal como ha sido mencionado en su único artículo, declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito del Cercado de Lima, en la Provincia de Lima y Departamento de Lima. Por tanto, el precitado artículo contendría una norma declarativa; por lo que corresponde evaluar si el interés nacional y necesidad pública se encuentra debidamente justificado para la aprobación de la propuesta legislativa.

Falta de justificación de la propuesta normativa

- 3.11 El artículo 2 del Reglamento de la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, establece que *"La exposición de motivos consiste en la fundamentación jurídica de la necesidad de la propuesta normativa (...). Asimismo, la fundamentación debe incluir un análisis sobre la constitucionalidad o legalidad de la iniciativa planteada, así como sobre su coherencia con el resto de normas vigentes en el ordenamiento jurídico nacional y con las obligaciones de los tratados internacionales ratificados por el Estado."*
- 3.12 Además de ello, conforme al artículo 3 del precitado Reglamento, como parte del análisis costo beneficio se debe sustentar la necesidad de la norma, la que debe estar justificada, entre otros, por los mecanismos alternativos para su solución.
- 3.13 En ese mismo sentido, cabe destacar que el artículo 75¹¹ 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.
- 3.14 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"*¹². Es un marco

¹¹ Requisitos y presentación de las proposiciones

Artículo 75. 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, el análisis costo-beneficio de la futura norma legal incluido, cuando corresponda, un comentario sobre su incidencia ambiental. De ser el caso, la fórmula legal respectiva que estará dividida en títulos, capítulos, secciones y artículos. Estos requisitos sólo pueden ser dispensados por motivos excepcionales. (...).

¹² CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Manual de Técnica Legislativa / Manual de Redacción Parlamentaria. Aprobado por la Mesa Directiva 2012-2013, Lima, 2013, p. 60.

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 general¹³.

- 3.15 En esa línea, el adecuado desarrollo del 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"*¹⁴.
- 3.16 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"*¹⁵.
- 3.17 En ese sentido, de conformidad a lo señalado por la Secretaría de Organización y Demarcación Territorial, el distrito de Lima, dentro de la Provincia y Departamento de Lima, ha sido reconocido mediante Ley Transitoria de Municipalidades del 2 de enero de 1857, Ley de naturaleza demarcatoria, motivo por el cual el distrito de Lima, cuya creación es materia de la declaratoria de interés nacional y necesidad pública contenida en el Proyecto de Ley bajo análisis, ya existe, deviniendo la propuesta normativa en innecesaria.

IV. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN:

- 4.1 De conformidad con lo señalado por la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial, esta Oficina General de Asesoría Jurídica, considera **NO VIABLE** el Proyecto de Ley N° 2063/2021-CR, "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito del Cercado de Lima".
- 4.2 Se recomienda remitir el presente informe y el Informe N° D00060-2022-PCM-SDOT-JLR de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

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

¹³ 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.

¹⁴ Asociación Civil TRANSPARENCIA. Guía para la evaluación de proyectos de ley. Lima, 2008, p. 33.

¹⁵ 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%20importancia%20de%20la%20t%C3%A9cnica%20legislativa.pdf)