



PERÚ

Ministerio
de Relaciones Exteriores

INFORME N° 009-2022-DDF

Opinión sobre Proyecto de Ley N° 753-2021-CR, Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la creación del distrito de Santa Rosa del Amazonas, provincia de Mariscal Ramón Castilla, departamento de Loreto

I. ANTECEDENTES

- 1.1 El 17 de noviembre de 2021, a solicitud del señor congresista Eduardo Salhuana Cavides y otros parlamentarios, se actualizó el Proyecto de Ley N° 6150/2020-CR, *“Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la creación del distrito de Santa Rosa del Amazonas, provincia de Mariscal Castilla, departamento de Loreto”*, propuesta por los entonces congresistas Fernando Célis y Eduardo Acate, asignándosele el N° 753/2021-CR.
- 1.2 Mediante Oficio N° 0759-2021-2022/CDRGLMGE-CR, la señora Congresista Norma Yarrow Lumbreras, Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, solicita al señor Canciller opinión técnico legal sobre el Proyecto de Ley N° 753/2021-CR, *“Ley que propone declarar de necesidad pública e interés nacional la creación del distrito de Santa Rosa del Amazonas, provincia de Mariscal Ramón Castilla, departamento de Loreto”*.
- 1.3 Mediante memorandos LEG00200/2022 y DSL00179/2022, se recibieron las opiniones de la Oficina General de Asuntos Legales y de la Dirección General de Soberanía, Límites y Asuntos Antárticos, respectivamente, las mismas que han sido incorporadas en el desarrollo del presente informe.

II. MARCO NORMATIVO APLICABLE AL PROCESO DE CREACIÓN DE CIRCUNSCRIPCIONES POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS EN ZONAS DE FRONTERA

- 2.1 El artículo 189 de la Constitución Política del Perú establece que el territorio de la República se encuentra dividido en regiones, departamentos, provincias y distritos, preservando la unidad e integridad del Estado y de la Nación.
- 2.2 Asimismo, del artículo 102 numeral 7 de la Carta Magna se desprende que es competencia del Poder Ejecutivo proponer la demarcación territorial al Congreso de la República; mientras que este último, tiene la atribución de aprobar las propuestas del Ejecutivo sobre dicha materia.

- 2.3 En esa línea, el numeral 5.1 del artículo 5 de la Ley N° 27795 – Ley de Demarcación y Organización Territorial, modificado por la Ley N° 30918 – Ley que fortalece los mecanismos para el tratamiento de las acciones de Demarcación territorial, establece que la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial, es el órgano rector del Sistema Nacional de Demarcación Territorial, cuya finalidad es lograr una organización racional del territorio y el saneamiento de límites.
- 2.4 Respecto a las acciones de demarcación territorial en zonas de frontera, el artículo 93 del Reglamento de la Ley N° 27795 – Ley de Demarcación y Organización Territorial, aprobado mediante Decreto Supremo N° 191-2020-PCM publicado el 09 de diciembre de 2020, señala que:

“Las acciones de demarcación territorial en zonas de frontera, en atención a su naturaleza especial, son de competencia exclusiva de la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial, la cual las desarrolla de manera prioritaria. No se tramitan por petitorio ni requieren haber sido identificadas previamente en un EDZ. (...)”

III. ANALISIS DEL PROYECTO NORMATIVO

- 3.1 El proyecto normativo bajo comentario tiene por objeto declarar de necesidad pública e interés nacional la creación del distrito de Santa Rosa del Amazonas, Provincia de Mariscal Ramón Castilla, Departamento de Loreto.
- 3.2 Como se evidencia en el numeral II del presente documento, la creación de una circunscripción político-administrativa, en calidad de acción técnica de demarcación territorial, es una prerrogativa constitucionalmente atribuida al Poder Ejecutivo, que implica un análisis técnico y jurídico realizado por la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros.
- 3.3 A partir de la propuesta efectuada por el Poder Ejecutivo, corresponde al Congreso de la República su aprobación, supuesto que no se cumple con el proyecto normativo bajo análisis.
- 3.4 Es importante mencionar que el Ministerio de Justicia¹ indicó en 2013 que *“(...) en aquellos dispositivos normativos en los que se incluyan las nociones jurídicas **necesidad pública e interés nacional**, se generan, en la mayoría de casos, una serie de efectos de los cuales se vislumbra que el Estado debe cumplir una serie de obligaciones que devienen en resultados cuantitativos y cualitativos”*.

¹ Informe Legal N° 036-2013-JUS/DNAJ, del 10 de abril de 2013, emitido por la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico, en atención a una consulta formulada por la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización del Congreso de la República en el año 2013.

3.5 En ese sentido, si bien la propuesta normativa bajo comentario es una norma declarativa, en el supuesto de entrar en vigor generaría consecuencias jurídicas, toda vez que requeriría de actos administrativos posteriores del Poder Ejecutivo para cumplir con el objetivo de dicha disposición legal, lo que a todas luces contraviene el marco normativo en materia de demarcación territorial.

3.6 En esa misma línea, la Dirección General de Soberanía, Límites y Asuntos Antárticos de esta Cancillería, ha señalado que en el año 2021 el Ministerio de Relaciones Exteriores, a solicitud de la Secretaría del Consejo de Ministros del Despacho Presidencial, emitió opinión sobre una Autógrafa de Ley que declaraba de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Santa Rosa del Amazonas en la provincia de Mariscal Ramón Castilla, departamento de Loreto, aprobada por el anterior Congreso de la República el 31 de mayo 2021 y remitida al Poder Ejecutivo para su respectiva promulgación.

En dicha oportunidad, la Dirección General de Soberanía, Límites y Asuntos Antárticos sugirió a la Alta Dirección del Ministerio de Relaciones Exteriores que la mencionada Autógrafa de Ley –cuyo objeto es exactamente igual al de la propuesta normativa bajo comentario–, sea observada, en virtud que, conforme a la normativa vigente, la creación de distritos en zonas de frontera es competencia exclusiva de la Presidencia del Consejo de Ministros, siendo necesario que los procesos de delimitación territorial cumplan con los procedimientos establecidos para tal efecto. Cabe referir que con oficio del 7 de julio 2021, el entonces señor Presidente de la República observó la mencionada autógrafa de Ley.

Al respecto, la Dirección General de Soberanía, Límites y Asuntos Antárticos reitera su opinión, citada en el párrafo que antecede.

3.7 Sin perjuicio de lo señalado precedentemente, la Oficina General de Asuntos Legales de este Ministerio manifiesta lo siguiente:

- a. De acuerdo al artículo 3 del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa (Decreto Supremo N° 008-2006-JUS), el Análisis Costo-Beneficio de un proyecto normativo sirve como método para conocer en términos cuantitativos, los impactos y 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 sus beneficios o en su defecto, posibilita apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables. En ese sentido, advierte que la propuesta normativa no ha realizado un análisis cuantitativo de los costos de su implementación y los beneficios que otorgaría su aplicación.
- b. Respecto al Análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional, señala que se debe tener en cuenta que el artículo 4 del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, establece que

se debe precisar si se trata de innovar supliendo vacíos en el ordenamiento, o si se trata de una propuesta que modifica o deroga normas vigentes; en esa línea, advierte que dicho aspecto no ha sido cumplido a cabalidad.

- c. Desde el punto de vista de la producción y sistematización legislativa, indica que se deberá tener en consideración que la redacción correcta de la estructura del proyecto normativo es la siguiente: Título de la disposición, Parte expositiva o exposición de motivos, Análisis costo beneficio y Análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional, de conformidad con lo establecido en el artículo 1 del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, debiéndose sustituir la mención “Efectos del proyecto sobre la legislación vigente” por “Análisis de Impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional”.

IV. CONCLUSIÓN

En atención a las consideraciones antes expuestas, se advierte que el objeto del Proyecto de Ley N° 753-2021-CR, *“Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la creación del distrito de Santa Rosa del Amazonas, provincia de Mariscal Ramón Castilla, departamento de Loreto”*, no se encuentra dentro de las atribuciones del Congreso de la República (artículo 102 numeral 7 de la Constitución Política del Perú) sino, más bien, forma parte de las prerrogativas del Poder Ejecutivo, siendo la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial, la entidad que ejerce la rectoría del Sistema Nacional de Demarcación Territorial.