Firmado digitalmente por: CAMONES SORIANO Lady Mercedes FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28/11/2023 15:41:44-0500

CONGRESO de la REPÚBLICA

ALEJANDRO SOTO REYES

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

Proyecto de Ley N° 6541 / 2023-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
28 NOV. 2023
RECIBIDO
Hora: 16:25

LEY QUE MODIFICA LA LEY 26889, LEY MARCO PARA LA PRODUCCIÓN Y SISTEMATIZACIÓN LEGISLATIVA

El congresista de la República que suscribe, **ALEJANDRO SOTO REYES**, integrante del **Grupo Parlamentario Alianza para el Progreso**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política y los artículos 74 y 75 del Reglamento, propone el siguiente **PROYECTO DE LEY**:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE MODIFICA LA LEY 26889, LEY MARCO PARA LA PRODUCCIÓN Y SISTEMATIZACIÓN LEGISLATIVA

Artículo 1. Objeto de la Ley
La presente ley tiene por objeto modificar el artículo 1 de la Ley 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.

Artículo 2. Finalidad
La presente ley tiene por finalidad garantizar el cumplimiento de la normativa sobre análisis de impacto regulatorio.

Artículo 3. Modificación del artículo 1 de la Ley 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa
Se modifica el artículo 1 de la Ley 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, con el siguiente texto:

> "**Artículo 1.- GENERALIDADES**
> 1.1 La presente Ley contiene los lineamientos para la elaboración, la denominación y publicación de leyes, con el objeto de sistematizar la legislación, a efecto de lograr su unidad y coherencia para garantizar la estabilidad y la seguridad jurídica en el país.
> 1.2 Para los efectos de esta Ley entiéndase que, el término Ley o Leyes involucra, además, Resoluciones Legislativas, Decretos Legislativos, ***ordenanzas*** regionales, ***ordenanzas municipales*** y Decretos de Urgencia."

Lima, 15 de noviembre del 2023

Firmado digitalmente por: RUIZ RODRIGUEZ Magaly Rosmery FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/11/2023 19:29:00-0500

Firmado digitalmente por: SOTO REYES Alejandro FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28/11/2023 16:06:01-0500

Firmado digitalmente por: GARCIA CORREA Idelso Manuel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/11/2023 09:15:41-0500

Firmado digitalmente por: SALHUANA CAVIDES Eduardo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/11/2023 14:35:50-0500

Firmado digitalmente por: SALHUANA CAVIDES Eduardo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/11/2023 14:35:45-0500

Firmado digitalmente por: JULON IRIGOIN Elva Edhit FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/11/2023 19:11:03-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **30** de **noviembre** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **6541/2023-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de

1. CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO; y

2. JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

La Constitución establece en su artículo 51 que esta prevalece sobre toda norma legal estableciendo un orden de prelación normativa:

> "**Artículo 51**. La Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente. La publicidad es esencial para la vigencia de toda norma del Estado."

Por su parte, el artículo 194 de la misma Carta dispone que las municipalidades provinciales y distritales tienen facultad normativa:

> "**Artículo 194**. Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Las municipalidades de los centros poblados son creadas conforme a ley.
> **La estructura orgánica del gobierno local la conforman el Concejo Municipal como órgano normativo** y fiscalizador y la Alcaldía como órgano ejecutivo, con las funciones y atribuciones que les señala la ley. (...)." (resaltado agregado)

En dicho contexto, las municipalidades provinciales y distritales emiten ordenanzas que tienen rango de ley y que deben guardar coherencia tanto con la Constitución como con el resto del ordenamiento jurídico.

En atención a ello, el artículo I del reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado mediante Decreto Supremo 007-2022-JUS, establece que dicha norma es de aplicación a los proyectos de normas de carácter general de las municipalidades:

> "**Artículo I.- Ámbito de aplicación**
> (...)
> 1.4 El presente Reglamento se aplica también a los proyectos de normas regionales y **municipales de carácter general** en todos aquellos aspectos que no se opongan a lo que establecen sus respectivas leyes orgánicas." (Resaltado agregado)

Agrega en su artículo V que la elaboración de todo proyecto normativo debe enmarcarse en un procedimiento regulado por la Constitución Política del Perú y la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, entre otras normas aplicables:

> "**Artículo V.- Procedimiento normativo**
> La elaboración de todo proyecto normativo se encuentra sometido a un procedimiento normativo regulado por la Constitución Política del Perú; la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; **la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades**; la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales; la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, el Reglamento del Congreso de la República, el presente Reglamento y las normas sectoriales que resulten aplicables.
> A este procedimiento le son aplicables los principios previstos en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General,

aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, en lo que corresponda." (Resaltado agregado)

Por su parte, la Ley 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, ha señalado en su artículo 1 lo siguiente:

> "**Artículo 1.- GENERALIDADES**
> 1.1 La presente Ley contiene los lineamientos para la elaboración, la denominación y publicación de leyes, con el objeto de sistematizar la legislación, a efecto de lograr su unidad y coherencia para garantizar la estabilidad y la seguridad jurídica en el país.
> 1.2 Para los efectos de esta Ley entiéndase que, el término Ley o Leyes involucra, además, **Resoluciones Legislativas, Decretos Legislativos, Normas Regionales de carácter general y Decretos de Urgencia**." (resaltado agregado)

De la concordancia de las normas antes mencionadas se tiene que, si bien las municipalidades provinciales y distritales pueden emitir ordenanzas, la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa omitió incorporarlas en el catálogo de normas con rango de ley a las que va dirigida la norma.

Más aún, el actual reglamento de dicha Ley Marco considera que la referida norma reglamentaria es aplicable también a las normas regionales y municipales de carácter general. Dicha inclusión mediante el Decreto Supremo 007-2022-JUS busca que todas las normas cuenten, entre otros, con un adecuado análisis de impacto regulatorio.

A fin de que haya coherencia entre lo reglamentado y la Ley Marco antes referida, conviene agregar expresamente que el ámbito de aplicación de la Ley 26889 es también para las ordenanzas municipales corrigiéndose la omisión producida por la mencionada Ley.

De ahí que la presente propuesta propone incluir en el párrafo 1.2 a las ordenanzas municipales para lograr mejor sistematicidad normativa y corregir la omisión respecto de las ordenanzas municipales. Así, el artículo 1 quedaría redactado de la siguiente manera:

> "**Artículo 1.- GENERALIDADES**
> 1.1 La presente Ley contiene los lineamientos para la elaboración, la denominación y publicación de leyes, con el objeto de sistematizar la legislación, a efecto de lograr su unidad y coherencia para garantizar la estabilidad y la seguridad jurídica en el país.
> 1.2 Para los efectos de esta Ley entiéndase que, el término Ley o Leyes involucra, además, Resoluciones Legislativas, Decretos Legislativos, ordenanzas regionales, *ordenanzas municipales* y Decretos de Urgencia."

Así, quedaría mejor regulada la actual normativa aplicable a la producción legislativa, la cual, si bien a nivel reglamentario ya incluye a las ordenanzas, la Ley Marco omite.

Finalmente, por técnica legislativa, se modifica el término "normas regionales de carácter general" por el de "ordenanzas regionales".

II. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente propuesta de ley propone modificar el artículo 1 de la Ley 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, con la finalidad de incorporar a las ordenanzas municipales corrigiéndose la omisión producida en dicha ley.

Asimismo, esto permita mayor organicidad con el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado mediante Decreto Supremo 007-2022-JUS, en donde sí se precisa que dicha norma es aplicable a las normas municipales de carácter general, garantizándose así el cumplimiento de la normativa sobre análisis de impacto regulatorio.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente propuesta considera el siguiente cuadro de actores:

ACTORES	BENEFICIOS	COSTOS
Estado	• Mejora de la seguridad jurídica al momento de la emisión de la normativa municipal.	No Aplica
Gobiernos locales	• Se optimiza la sistematización de las normas emitidas por los gobiernos locales. • Se garantiza el cumplimiento de la normativa sobre análisis de impacto regulatorio.	No aplica

Fuente: Elaboración propia

IV. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La presente propuesta guarda relación con la Política de Estado 1 sobre el Fortalecimiento del Régimen Democrático y Estado de Derecho:

> "**1. Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho**
> Nos comprometemos a consolidar el régimen democrático y el Estado de derecho para asegurar un clima de estabilidad y cooperación política, promover la competencia democrática y garantizar elecciones libres y transparentes, el pluralismo y la alternancia en el poder. Declaramos que la democracia representativa es la base de la organización del Estado de derecho, que se refuerza y profundiza con la participación ciudadana permanente, ética y responsable, en el marco de la constitucionalidad.
> Con este objetivo el Estado: (a) defenderá el imperio de la Constitución asegurando su funcionamiento como Estado constitucional unitario y descentralizado, bajo los principios de independencia, pluralismo, equilibrio de

poderes y demás que lo integran; (b) garantizará el respeto a las ideas, organizaciones políticas y demás organizaciones de la sociedad civil, y velará por el resguardo de las garantías y libertades fundamentales, teniendo en cuenta que la persona y la sociedad son el fin supremo del Estado; (c) fomentará la afirmación de una cultura democrática que promueva una ciudadanía consciente de sus derechos y deberes; y (d) establecerá normas que sancionen a quienes violen o colaboren en la violación de la constitucionalidad, los derechos fundamentales y la legalidad."

Asimismo, guarda relación con la Agenda Legislativa del Congreso de la República, aprobada mediante Resolución Legislativa del Congreso 002-2023-2024-CR, específicamente con la Política de Estado 2, referida a la Regulación entre el Congreso y el Poder Ejecutivo y leyes relacionadas al principio constitucional de equilibrio de poderes.