



MARTHA MOYANO DELGADO
Congresista de la República

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"



PROYECTO DE LEY QUE PRECISA EL ALCANCE DEL ARTÍCULO 3 DE LA LEY 31980, LEY DE CREACIÓN DE UN RÉGIMEN ESPECIAL PARA EL CENTRO HISTÓRICO DE LIMA, A FIN DE PROTEGER SU PATRIMONIO CULTURAL Y FOMENTAR SU DESARROLLO INTEGRAL Y SOSTENIBLE, PARA GARANTIZAR LA IMPLEMENTACIÓN DEL SENADO Y LA CÁMARA DE DIPUTADOS

El grupo parlamentario **FUERZA POPULAR**, a iniciativa de la congresista **MARTHA LUPE MOYANO DELGADO**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto de resolución legislativa:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE PRECISA EL ALCANCE DEL ARTÍCULO 3 DE LA LEY 31980, LEY DE CREACIÓN DE UN RÉGIMEN ESPECIAL PARA EL CENTRO HISTÓRICO DE LIMA, A FIN DE PROTEGER SU PATRIMONIO CULTURAL Y FOMENTAR SU DESARROLLO INTEGRAL Y SOSTENIBLE, PARA GARANTIZAR LA IMPLEMENTACIÓN DEL SENADO Y LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Artículo 1. - Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto precisar el ámbito de aplicación de la Ley 31980, Ley de creación de un régimen especial para el Centro Histórico de Lima, a fin de proteger su patrimonio cultural y fomentar su desarrollo integral y sostenible, para garantizar la implementación de la infraestructura necesario del Senado y la Cámara de Diputados.

Artículo 2.- Modificación

Se modifica el artículo 3 de la Ley 31980, Ley de creación de un régimen especial para el Centro Histórico de Lima, a fin de proteger su patrimonio cultural y fomentar su desarrollo integral y sostenible, en los siguientes términos:

"Artículo 3.- Ámbito de aplicación de la ley

3.1 El ámbito de aplicación de la presente ley es el Centro Histórico de Lima, cuyos límites se encuentran determinados en el Plan Maestro del Centro Histórico de Lima y en el Reglamento Único de Administración del Centro Histórico de Lima vigentes, o en las normas que los sustituyan.

3.2 Las municipalidades distritales con jurisdicción dentro del Centro Histórico de Lima están obligadas a cumplir con las disposiciones de la presente ley, del Plan Maestro del Centro Histórico de Lima y del Reglamento Único de Administración del Centro Histórico de Lima vigentes.

El Congreso de la República y todas sus instalaciones, no se encuentra dentro del ámbito de aplicación de la presente ley. Puede recibir opiniones por parte del Programa Municipal para la Recuperación del Centro Histórico de Lima, sin carácter vinculante.

Las instalaciones del Congreso de la República mantienen coherencia estética con el entorno arquitectónico del Centro Histórico y su sostenibilidad.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. -

Quedan sin efecto toda acción administrativa del Programa Municipal para la Recuperación del Centro Histórico de Lima con el Congreso de la República, desde la publicación de la presente ley.

SEGUNDA. - IMPLEMENTACIÓN

A partir de la publicación de la presente ley, el Congreso de la República puede dejar sin efecto de pleno derecho cualquier acuerdo o convenio interinstitucional con el Programa Municipal para la Recuperación del Centro Histórico de Lima - Prolima, referido a la implementación del Senado y la Cámara de Diputados en razón al ámbito de aplicación de la Ley 31980.



Firmado digitalmente por:
MOYANO DELGADO Martha
Lupe FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 27/11/2024 19:27:33-0500

Martha Lupe Moyano Delgado

Congresista de la República



Firmado digitalmente por:
HUAMAN CORONADO Raul FAU
20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 03/12/2024 11:50:09-0500



Firmado digitalmente por:
OLIVOS MARTINEZ Leslie
Vivian FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 03/12/2024 09:59:54-0500



Firmado digitalmente por:
ALEGRIA GARCIA Luis
Arturo FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 02/12/2024 15:43:53-0500



Firmado digitalmente por:
JIMENEZ HEREDIA David
Julio FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 03/12/2024 12:06:38-0500



Firmado digitalmente por:
ROSPIGLIOSI CAPURRO
Fernando Miguel FAU 20181749126
soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 03/12/2024 16:05:35-0500



Firmado digitalmente por:
BUSTAMANTE DONAYRE Carlos
Ernesto FAU 20181749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 03/12/2024 15:00:44-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

La presente propuesta legislativa nace de la necesidad de asegurar las acciones del Congreso de la República con la finalidad de implementar la infraestructura que se requiere de acuerdo con la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley 31980, Ley de reforma constitucional que restablece la bicameralidad en el Congreso de la República del Perú.

El Estado peruano, en concordancia con su Constitución Política, adopta una estructura basada en el principio de separación de poderes, lo cual garantiza la autonomía y la determinación de sus funciones acorde al principio de legalidad. Esta organización divide el poder en tres ramas fundamentales: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, por su puesto cada uno con un rol determinado en la Carta Magna para el ejercicio de la soberanía nacional y la garantía de los derechos ciudadanos.

En primer lugar, el **Poder Legislativo** desempeña una función clave en la creación de leyes que regulan la vida nacional y en el control político del Ejecutivo. Esta labor de fiscalización se lleva a cabo mediante mecanismos constitucionales que permiten supervisar, cuestionar y orientar las políticas del gobierno, en un proceso que refuerza la transparencia y la rendición de cuentas. La labor legislativa es, además, un pilar fundamental para la democracia, ya que representa a la ciudadanía en el desarrollo de normas que buscan el bienestar colectivo.

Por otro lado, **Poder Ejecutivo** es el encargado de la dirección política y la administración del país. Está liderado por el presidente de la República, quien cumple una doble función: como jefe de Estado, representa los intereses permanentes de la nación en el ámbito interno e internacional; como jefe de Gobierno, define y ejecuta la política nacional, dirigiendo al gabinete ministerial. La figura presidencial simboliza así la estabilidad y el compromiso del Estado con su población.

Por su parte, el **Poder Judicial** está encargado de la administración de justicia. A través de sus diversas instancias jerárquicas, actúa con independencia para resolver conflictos

y garantizar el respeto de los derechos fundamentales. La autonomía del Poder Judicial es esencial, pues asegura un sistema de justicia imparcial que protege los derechos de las personas, fortalece el estado de derecho y refuerza la confianza pública en las instituciones.

En el marco de un Estado unitario y descentralizado, nuestro país organiza su gobierno en tres niveles: nacional, regional y local.

- En el **nivel nacional**, se encuentran los tres poderes del Estado y los organismos constitucionalmente autónomos, que poseen competencias de alcance nacional.
- El **nivel regional** corresponde a los gobiernos regionales que administran los departamentos, gestionando políticas y recursos que atienden a las necesidades particulares de cada región.
- Finalmente, el **nivel local** abarca las provincias, distritos y centros poblados, y se encuentra bajo la dirección de municipalidades provinciales, distritales y de centros poblados, responsables de la gestión y el desarrollo local en contacto directo con las comunidades.

-

Esta estructura de descentralización permite que el Estado peruano responda con mayor precisión a las demandas de su ciudadanía, promoviendo un gobierno más cercano, eficiente y participativo.

Por otro lado, respecto a la división de poderes, en conjunto con un modelo de administración territorial descentralizado, constituye un pilar esencial para garantizar un entorno de estabilidad política y social. Este marco institucional no solo tiene como finalidad el fortalecimiento del sistema democrático, sino también la promoción del desarrollo sostenible y la protección efectiva de los derechos fundamentales de los ciudadanos a lo largo de todo el territorio nacional.

No obstante, es imprescindible destacar que este esquema administrativo adoptado por el Estado peruano no debe convertirse en un obstáculo que dificulte o limite la capacidad de las entidades públicas, particularmente del Congreso de la República, para adoptar decisiones administrativas. En este sentido, cuando el Congreso deba ejercer

sus atribuciones exclusivas y excluyentes, como lo es la implementación de un sistema bicameral mediante la creación del Senado y la Cámara de Diputados, es crucial que dicha descentralización no interfiera con su autonomía funcional.

En este contexto, resulta necesario reconocer que el equilibrio entre la descentralización administrativa y la eficiencia en la toma de decisiones legislativas y administrativas constituye un desafío que debe ser abordado con miras a optimizar el desempeño institucional. Este balance permitirá garantizar que las reformas estructurales, como la instauración del sistema bicameral, se lleven a cabo de manera eficaz, respetando los principios constitucionales y contribuyendo al fortalecimiento del sistema democrático en el Perú.

1.1 Análisis de constitucionalidad y legalidad de la propuesta legislativa

Congreso de la República del Perú

El Congreso de la República, como Poder Constituido, es una institución creada por la Constitución Política para ejercer funciones de representación, de legislativas, de fiscalización, de control político y otras funciones especiales como elección de altos funcionarios del Estado, todo ello en representación de la ciudadanía. Es decir, el Congreso opera dentro del marco establecido por la Constitución y las leyes, lo que delimita sus competencias y responsabilidades. Sus funciones se ejercen actuando como un órgano representativo que materializa la voluntad popular y garantiza el equilibrio de poder dentro del Estado.

Los representantes del Congreso, de acuerdo con la legislación peruana, son funcionarios públicos elegidos mediante un proceso electoral directo y universal, lo que garantiza la participación activa de la ciudadanía en la formación de sus autoridades. La naturaleza de su elección implica que como funcionarios públicos su poder emana de la facultad que el soberano -pueblo- les ha otorgado, por lo que, después de la presidencia

de la república, son los funcionarios públicos con más alto rango en la estructura y organización del Estado peruano.

Artículo 90 de la Constitución Política precisa lo siguiente:

"Artículo 90. El Poder Legislativo reside en el Congreso de la República, el cual está conformado por el Senado y la Cámara de Diputados. [Subrayado y negrita es nuestro]

(...)"

Respecto a este artículo, Marcia Rubio Correa sostiene que "el Congreso no es sólo la sede del Poder Legislativo (...), sino porque tiene otra función tan o más importante en la teoría y en los hechos: la de control político de la vida del país para lo cual tiene instrumentos de control interórgano muy importantes y también facultades de investigación sobre cualquier asunto de interés público"¹. [Subrayado y negrita es nuestro]

Asimismo, agrega que "el Congreso tiene desde los orígenes del órgano legislativo la **importantísima función de representación de la sociedad política** por excelencia en la medida que está conformado de manera plural para representar en su seno todas las posiciones políticas significativas del país"². [Subrayado y negrita es nuestro]

Dicho de otro modo, el Poder Legislativo representa la voluntad popular a través del Congreso de la República. Su rol principal es la creación de leyes, pero no es la única. También lo es la fiscalización del Ejecutivo y otros órganos del Estado, y la representación ciudadana. Este carácter primigenio radica en su potestad de establecer el marco jurídico que rige la nación, garantizando la democracia y el Estado de derecho.

Son estas razones por las que debe precisarse la aplicación de la norma que se pretende modificar, toda vez que debemos evitar cualquier tipo de acción voluntaria o

¹ Marcial Rubio Correa, *Estudio de la Constitución Política de 1993*, Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 1999, Tomo 4, p. 52

² *Ibíd.*, p. 52

involuntaria por parte de Prolima de retrasar las acciones de implementación de la bicameralidad para poder planificar y ejecutar los proyectos de inversión para el 2026.

Asimismo, el artículo 94 de nuestra Carta Magna establece lo siguiente:

"Artículo 94. El Congreso elabora y aprueba su Reglamento, el Senado y la Cámara de Diputados elaboran y aprueban sus respectivos reglamentos, que tienen naturaleza de ley orgánica; (...). **El Congreso de la República sanciona su presupuesto y gobierna su economía.** [Subrayado y negrita es nuestro]

(...)"

En ese sentido, el profesor Gustavo Gutiérrez Ticse sostiene que "el Congreso requiere de un alto grado de autonomía para cumplir cabalmente sus roles constitucionalmente asignados. Su poder de autoregulación es capital, por eso es que su reglamento, constituye una fuente primaria de derecho sujeto únicamente a la Constitución"³. Por ello, continúa el autor mencionando que "la autorganización se expresa también en la administración del propio congreso de su economía". De Vergotini señala que esto implica "que ellas mismas fijan su presupuesto y controlan su gestión mediante órganos propios para asegurar la más amplia independencia respecto a las intervenciones gubernamentales"⁴. [Subrayado y negrita es nuestro].

Por ello, creemos que parte de esta autorganización es la que se vincula directamente con la implementación del Congreso bicameral conforme lo determina la ley de reforma constitucional. Los proyectos de inversión, mejoramiento, adecuación, implementación, puesto en valor, etc. para el Congreso rumbo a su nueva organización bicameral es fundamental para su propio funcionamiento. Es lo que el autor menciona -se podría interpretar- como la administración de su economía.

³ Gustavo Gutiérrez Ticse, *Comentarios a la Constitución Política del Perú*, Editora y Librería Jurídica Grigley, Lima, 2020, Volúmen 2, p. 633

⁴ Gustavo Gutiérrez Ticse, *Comentarios a la Constitución Política del Perú*, Editora y Librería Jurídica Grigley, Lima, 2020, Volúmen 2, p. 635

1.2. El Programa Municipal para la Recuperación del Centro Histórico de Lima y su intervención en el Congreso de la República como Poder Constituido

El Programa Municipal para la Recuperación del Centro Histórico de Lima – Prolima es un órgano desconcertado de la Municipalidad Metropolitana de Lima que promueve la recuperación del Centro Histórico de Lima – Prolima, declarado Patrimonio Cultural de la Nación en 1972 e inscrito en la lista del Patrimonio Mundial de la Unesco en 1991. Fue creado mediante el acuerdo del Concejo N° 168 el 14 de julio de 1994 y modificado mediante el Edicto N° 212 el 26 de mayo de 1995.

Su máxima autoridad es designada por resolución de alcaldía con el cargo de gerente del Programa Municipal para la Recuperación del Centro Histórico de Lima – Prolima, de conformidad con las atribuciones del alcalde, artículo 20, numeral 17, de la Ley 279721, Ley Orgánica de Municipalidades.

En ese sentido, el presidente del Congreso de la República, titular del Poder Legislativo, congresista por elección popular, directa y universal conforme a sus funciones y atribuciones⁵, está sujeto a las opiniones y dictámenes vinculantes de un gerente municipal elegido para el cargo por resolución de alcaldía.

Esta situación debe precisarse con la finalidad que el Congreso de la República continúe sus acciones administrativas para la implementación del Senado y de la Cámara de Diputados, conforme a la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley 31980.

1.2.1. Artículos de la Ley 31980 que inciden directamente en el funcionamiento del Congreso de la República

Por ello, se precisan a continuación algunos artículos de la Ley 31980 que impedirían acciones administrativas por parte del Congreso de la República como parte de su implementación del Senado y la Cámara de Diputados:

⁵ Artículo 32 del Reglamento del Congreso de la República.

"Artículo 7. Órgano de planificación, gestión y recuperación del Centro Histórico de Lima

7.1 La Municipalidad Metropolitana de Lima, en el ámbito de sus competencias, cuenta con un órgano permanente encargado de la planificación, gestión y recuperación del Centro Histórico de Lima.

7.2 El órgano de planificación, gestión y recuperación del Centro Histórico de Lima emite **opinión vinculante** sobre todo proceso de desarrollo y actualización de planes, de identificación de prioridades, de cambios o habilitaciones de uso, o de cualquier tipo de actividad económica, cultural, tradicional, turística y de proyección social; así como sobre la formulación de proyectos de inversión pública y de cualquier otra medida adecuada para la salvaguarda del Patrimonio Cultural de la Nación, dentro del espacio comprendido en el Centro Histórico de Lima." [Subrayado y negrita es nuestro]

"Artículo 10. Comisión Técnica del Centro Histórico de Lima

10.1 La Comisión Técnica del Centro Histórico de Lima es el órgano colegiado al que se refiere el artículo 4 de la Ley 29090, Ley de regulación de habilitaciones urbanas y de edificaciones, cuya función es emitir **dictámenes de carácter vinculante** para el otorgamiento de una autorización o licencia de edificación en el ámbito del Centro Histórico de Lima. [Subrayado y negrita es nuestro]

(...)"

"Artículo 33. Intervención de fachadas en el Centro Histórico de Lima

33.1 La Municipalidad Metropolitana de Lima o la municipalidad distrital, según corresponda, autoriza intervenciones totales o parciales en las fachadas de los inmuebles del Centro Histórico de Lima, de acuerdo con los lineamientos de diseño del Reglamento Único de Administración del Centro Histórico de Lima

vigente, previa opinión vinculante favorable del órgano de planificación, gestión y recuperación del Centro Histórico de Lima. Se exceptúa a estas intervenciones del requisito de obtener licencia de edificación. El procedimiento para la autorización de estas intervenciones es regulado a través de ordenanza municipal de la Municipalidad Metropolitana de Lima. [Subrayado y negrita es nuestro]

(...)"

Como sabemos, "carácter vinculante" es un concepto jurídico que se refiere a la obligatoriedad o fuerza vinculante de una norma, resolución, o acto administrativo para las partes involucradas. Implica que lo dispuesto por una autoridad competente debe ser cumplido de manera obligatoria, sin posibilidad de que las partes se desvinculen de ello.

En el ámbito legal, el carácter vinculante puede aplicarse de distintas maneras, dependiendo del contexto. Por ejemplo, normas jurídicas, sentencias judiciales, resoluciones administrativas, normas internacionales y opiniones o jurisprudencia vinculantes.

Dicho de otro modo, el concepto "carácter vinculante" es la cualidad de una norma, acto, resolución o sentencia que impone la obligación de cumplimiento. Las partes involucradas no pueden desconocer, desobedecer ni evadir su cumplimiento. Es este caso, el Congreso de la República está supeditado a las opiniones y dictámenes vinculantes de Prolima. Si el Congreso de la República quisiera realizar proyecto de inversión para la infraestructura del Congreso bicameral, tendrá que esperar pronunciamiento favorable ya que se cuenta supeditado a esta dirección de gobierno local. Esta situación no debe permitirse como Poder Estado, porque dichas opiniones o dictámenes podrían retrasar el cumplimiento de las funciones constitucionales del Parlamento.

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

La presente iniciativa legislativa tiene incidencia en la legislación nacional. Por ello, propone modificar el artículo 3 de la Ley 31980, Ley de creación de un régimen especial para el Centro Histórico de Lima, a fin de proteger su patrimonio cultural y fomentar su desarrollo integral y sostenible, con la finalidad de garantizar la implementación del Congreso Bicameral.

III.— ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente ley no genera gasto público al Estado, no propone modificaciones presupuestales, ya que es una iniciativa de puro derecho. Entre los beneficios se tiene que el Congreso de la República continuará con su implementación de infraestructura de acuerdo con la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley 31980, Ley de reforma constitucional que restablece la bicameralidad en el Congreso de la República del Perú.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa tiene relación con las siguientes políticas de Estado del Acuerdo Nacional:

1. Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho.⁶

24. Afirmación de un Estado eficiente y transparente.⁷

⁶ <https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/i-democracia-y-estado-de-derecho/1-fortalecimiento-del-regimen-democratico-y-del-estado-de-derecho/>

⁷ <https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/iv-estado-eficiente-y-transparente-y-descentralizado/24-afirmacion-de-un-estado-eficiente-y-transparente/>