

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
*"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"*



Dictamen de allanamiento recaído en la observación de la presidente de la República a la Autógrafa Ley que declara al distrito de Huancapi Capital de la Defensa Ecológica del Perú. (Proyecto de Ley 873/2021-CR)

**COMISIÓN DE PUEBLOS ANDINOS, AMAZÓNICOS, AFROPERUANO,
AMBIENTE Y ECOLOGÍA**
Periodo Anual de Sesiones 2023 – 2024

Señor presidente:

Ha ingresado a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuano, Ambiente y Ecología, el Oficio 430-2023-TR de fecha 27 de diciembre de 2023, mediante el cual el Poder Ejecutivo formula observación a la Autógrafa de Ley que declara al distrito de Huancapi Capital de la Defensa Ecológica del Perú (en adelante autógrafa observada), a fin de que la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuano, Ambiente y Ecología (CPAAAE) analice dichas observaciones y emita el correspondiente dictamen, de conformidad con lo señalado por el Artículo 79-A del Reglamento del Congreso.

En la décima sexta sesión ordinaria semipresencial, celebrada el 26 de marzo de 2024, la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano, Ambiente y Ecología, con dispensa del trámite de sanción del acta, se aprobó por unanimidad el dictamen de allanamiento recaído en la observación de la presidente de la República a la Autógrafa Ley que declara al distrito de Huancapi Capital de la Defensa Ecológica del Perú (Proyecto de Ley 873/2021-CR). Votaron a favor del dictamen los señores congresistas Ruth LUQUE IBARRA, Francis Jhasmina PAREDES CASTRO, María TAIPE CORONADO, Juan BURGOS OLIVEROS, Nilza Merly CHACON TRUJILLO, Pasió Neomias DAVILA ATANACIO, Gladys Margot ECHAIZ DE NUNEZ IZAGA, Nelcy Lidia HEIDINGER BALLESTEROS, Mery Eliana INFANTES CASTANEDA, Jeny Luz LOPEZ MORALES, Isaac MITA ALANOCA, Auristela Ana OBANDO MORGAN, Karol Ivett PAREDES FONSECA, Susel Ana María PAREDES PIQUE, Silvana Emperatriz ROBLES ARAUJO y Elvis Hernán VERGARA MENDOZA. No se registraron votos en contra ni en abstención.

I. SITUACIÓN PROCESAL

Antecedentes.

La autógrafa observada tiene origen en el Proyecto de Ley 873/2021-CR, Ley que declara de interés nacional y necesidad pública el reconocimiento de Huancapi como Capital de la Defensa Ecológica del Perú (el proyecto legislativo), el cual ingresó a trámite documentario el 1 de diciembre de 2021 y fue enviado, con fecha 06 de diciembre de 2021, a la CPAAAE como única comisión dictaminadora.

Dictamen de allanamiento recaído en la observación de la presidente de la República a la Autógrafa Ley que declara al distrito de Huancapi Capital de la Defensa Ecológica del Perú. (Proyecto de Ley 873/2021-CR)

El proyecto legislativo se aprobó, por mayoría, en la décima tercera sesión ordinaria, realizada el 9 de febrero de 2022, y por el Pleno del Congreso de la República en sesión realizada el 30 de noviembre de 2023. La correspondiente autógrafa se remitió mediante Sobre 109 al despacho presidencial el 11 de diciembre de 2023.

Mediante Oficio 430-2023-PR de fecha 27 de diciembre de 2023, conforme al artículo 108 de la Constitución Política del Perú, el Poder Ejecutivo formuló observación a la Autógrafa de Ley. Ese mismo día fue enviada a la CPAAE como única comisión dictaminadora.

II. TEXTO DE LA AUTÓGRAFA DE LEY

LEY QUE DECLARA AL DISTRITO DE HUANCAPI CAPITAL DE LA DEFENSA ECOLÓGICA DEL PERÚ

Artículo 1. Declaración del distrito de Huancapi como Capital de la Defensa Ecológica del Perú

Se declara al distrito de Huancapi, provincia de Fajardo, departamento de Ayacucho, Capital de la Defensa Ecológica del Perú, en reconocimiento a su ciudadanía ambiental por la defensa del árbol de cedro centenario ubicado en su plaza principal.

Artículo 2. Declaración de interés nacional

Se declara de interés nacional la identificación, reconocimiento, protección y puesta en valor de los árboles patrimoniales en las localidades del país, así como la difusión de sus valores ambientales, culturales, científicos y educativos.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Acciones para proteger los árboles patrimoniales

El Poder Ejecutivo, las municipalidades provinciales y distritales, conforme a sus competencias, funciones y presupuesto institucional, priorizan acciones de educación ambiental asociadas a los árboles patrimoniales.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

Dictamen de allanamiento recaído en la observación de la presidente de la República a la Autógrafa Ley que declara al distrito de Huancapi Capital de la Defensa Ecológica del Perú. (Proyecto de Ley 873/2021-CR)

Las municipalidades provinciales y distritales promueven acciones orientadas a identificar, reconocer, proteger y poner en valor los árboles patrimoniales, en el marco del desarrollo urbano sostenible.

III. OBSERVACIONES FORMULADAS POR EL PODER EJECUTIVO

En el Oficio 430-2023-PR consta la observación formulada por la presidente de la República conforme a los siguientes argumentos:

"... la propuesta normativa busca declarar de interés nacional la identificación reconocimiento, protección y puesta en valor de los árboles patrimoniales en las localidades del país, así como la difusión de sus valores ambientales, culturales, científicos y educativos, motivo por el cual el Poder Ejecutivo, las municipalidades provinciales y distritales, conforme a sus competencias, funciones y presupuesto institucional, priorizan acciones de educación ambiental asociadas a los árboles patrimoniales. Al respecto, dichos aspectos vulneran la facultad de los Titulares de los Pliegos del Poder Ejecutivo y los Gobiernos Locales de la provincia de Fajardo, de conducir el presupuesto institucional de la Entidad, así como de priorizar el gasto en función al cumplimiento de los objetivos y metas institucionales establecidos en el Plan Estratégico Institucional, las Leyes Anuales de Presupuesto y la normatividad vigente, de conformidad con lo establecido en el artículo 7 del Decreto Legislativo 1440.

Asimismo, en el Análisis Costo Beneficio del Dictamen recaído en el proyecto de Ley 00873/2021-CR que da origen a la Autógrafa materia de análisis, señala que la propuesta no genera costo económico al erario nacional; sin embargo, no presenta un análisis de los costos y beneficios en términos cuantitativos y cualitativos, considerando que la implementación de acciones de educación ambiental asociadas a los árboles patrimoniales podría implicar gastos en mayores contrataciones de personal y adquisición de materiales educativos necesarios para las acciones de educación ambiental asociadas a los árboles patrimoniales.

Así tampoco, no se presenta la evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios en los pliegos involucrados para financiar su implementación en el Año Fiscal 2023, como en los años subsiguientes, de manera que se demuestre la posibilidad de su implementación, financiamiento y sostenibilidad, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

Dictamen de allanamiento recaído en la observación de la presidente de la República a la Autógrafa Ley que declara al distrito de Huancapi Capital de la Defensa Ecológica del Perú. (Proyecto de Ley 873/2021-CR)

En tal sentido, la Autógrafa de Ley no cumple con las reglas para la estabilidad presupuestaria reguladas en los incisos 3 y 4 del numeral 2.2 del artículo 2 de la Ley N° 31639, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023, que establece que todo proyecto normativo debe contar con una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que puedan ser destinados a su aplicación, así como el impacto de dicha aplicación en el Presupuesto del Sector Público y un análisis de costo beneficio en términos cuantitativos y cualitativos.

Asimismo, cabe señalar que, de implementarse la propuesta normativa, se advierte que se contravendría el Principio de Equilibrio Presupuestario contemplado en el artículo 78 de la Constitución Política del Perú y en el inciso 1 del numeral 2.1 del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1440, dado que la misma implicaría demandas adicionales que no han sido previstas en la Ley de Presupuesto del presente Año Fiscal, ni se encuentran programados en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2024, recientemente aprobado con la Ley N° 31953. Finalmente, teniendo en cuenta que la propuesta legislativa constituye una iniciativa congresal, es pertinente mencionar que el artículo 79 de la Constitución Política del Perú establece que: "Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto (...)".

IV. ANÁLISIS DEL CONTENIDO DE LA OBSERVACIÓN A LA AUTÓGRAFA

4.1. Alternativas frente a la observación formulada por el Poder Ejecutivo

Conforme se establece en el Artículo 79-A del Reglamento del Congreso de la República, las comisiones parlamentarias legislativas tienen tres alternativas a seguir frente al contenido de la observación presidencial, configurando un caso de *numerus clausus*¹:

- a) **Dictamen de allanamiento.** La comisión acepta todas las observaciones formuladas y modifica el texto originario de la autógrafa según dichas observaciones, sin insistir en aspecto alguno que hubiera sido objeto de

¹ Numerus clausus es una locución latina de uso actual, y frecuente, que podría traducirse como "relación cerrada", o "número limitado". Su significado actual es igual que el significado primitivo, y se usa para indicar que, ante una determinada lista o relación, bien de derechos, o de obligaciones, o bien de sujetos, etc., las normas que la regulan impiden que pueda alterarse dicha relación añadiendo una nueva unidad más, si es distinta de las predeterminadas inicialmente relacionadas.

Dictamen de allanamiento recaído en la observación de la presidente de la República a la Autógrafa Ley que declara al distrito de Huancapi Capital de la Defensa Ecológica del Perú. (Proyecto de Ley 873/2021-CR)

observación y, a la vez, sin alterar, ni en forma ni en fondo, la parte no observada del texto de la autógrafa.

- b) **Dictamen de insistencia.** La comisión rechaza total o parcialmente, las observaciones e insiste en el texto originario de la autógrafa. Se configura la insistencia, por lo tanto, cuando, habiéndose aceptado algunas de las observaciones, al mismo tiempo, se ha mantenido el texto originario de las otras disposiciones o artículos observados.
- c) **Nuevo proyecto.** Cuando, dentro de un proceso de reconsideración frente a las observaciones a una ley aprobada por el Congreso, la comisión incorpora en el texto originario de la autógrafa observada nuevas normas o disposiciones por propia iniciativa, sin considerar las observaciones. Asimismo, se configura también este supuesto cuando:
1. Se aceptan las observaciones, pero se incorporan nuevas disposiciones o normas no relacionadas con dichas observaciones sea respecto del fondo o de la forma;
 2. Se insiste en el texto originario de la autógrafa, pero se incorporan normas o disposiciones, de forma o de fondo, no relacionadas con las observaciones.

4.2. ANÁLISIS Y RESPUESTAS A LA OBSERVACIÓN FORMULADA

4.2.1. Identificación e individualización de los puntos de la observación

Vista la Autógrafa de Ley observada, así como el expediente virtual del Proyecto de Ley 873/2021-CR, corresponde analizar el contenido de la observación presidencial.

En primer lugar, debemos señalar que esta incide directamente en el artículo 2 (declaración de interés nacional) y en la única disposición complementaria final (acciones para proteger los árboles patrimoniales), no está comprendido el artículo 1 (declaración del distrito de Huancapi como Capital de la Defensa Ecológica del Perú), esto es, considerar a dicho distrito ayacuchano como "Capital de la Defensa Ecológica del Perú".

El contenido de la observación cuestiona directamente la declaración de interés nacional a la identificación reconocimiento, protección y puesta en valor de los árboles patrimoniales en las localidades del país, así como la difusión de sus valores ambientales, culturales, científicos y educativos que debe realizar el Poder Ejecutivo, las municipalidades provinciales y distritales, conforme a sus

Dictamen de allanamiento recaído en la observación de la presidente de la República a la Autógrafa Ley que declara al distrito de Huancapi Capital de la Defensa Ecológica del Perú. (Proyecto de Ley 873/2021-CR)

competencias, funciones y presupuesto institucional, priorizando acciones de educación ambiental asociadas a los árboles patrimoniales. Señala la observación que dichos aspectos vulneran la facultad de los titulares de los Pliegos del Poder Ejecutivo y los Gobiernos Locales de la provincia de Fajardo, de conducir el presupuesto institucional de la Entidad, así como de priorizar el gasto en función al cumplimiento de los objetivos y metas institucionales establecidos en el Plan Estratégico Institucional, las Leyes Anuales de Presupuesto y la normatividad vigente, de conformidad con lo establecido en el artículo 7 del Decreto Legislativo N° 1440 [Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público]; incluso señala que la aprobación de la autógrafa configura una violación del artículo 79 de la Constitución Política que prohíbe al Congreso de la República incrementar el gasto público.

La CPAAAE rechaza el argumento que escolta la observación presidencial por cuanto no resulta razonable otorgar a una norma declarativa –cuyo objeto es llamar la atención sobre la necesidad de difundir los valores ambientales culturales, científicos y educativos en torno al cuidado o protección de los árboles patrimoniales– la capacidad de desestabilizar el sistema nacional de presupuesto, afectar considerablemente el equilibrio presupuestal o dejar sin recursos a los gobiernos regionales o gobiernos locales. Esta forma de observación no se condice con la respetuosa relación democrática establecida por el legislador constitucional en torno a la función parlamentaria legislativa.

Sin perjuicio de ello, corresponde agregar que el propósito de la autógrafa observada es declarar una determinada condición o cualidad ("*Capital de la Defensa Ecológica*") a la localidad de Huancapi con base en un determinado conjunto de acciones o hechos ("*Defensa del árbol centenario*") realizados por sus habitantes². Si bien es cierto, en las demás disposiciones se establece la identificación, reconocimiento, protección y puesta en valor de los "*árboles patrimoniales en las localidades del país*", donde el gobierno nacional y los gobiernos descentralizados priorizarían una serie de acciones de educación ambiental asociadas a los árboles patrimoniales, estas se incardinaron a una declaración de interés nacional como ha ocurrido en muchas leyes aprobadas por el Congreso de la República y promulgadas por la presidente de la República sin observación alguna.

Ciertamente, retomando el propósito noble del proyecto legislativo considerablemente mayor a mantener la discusión o concentrarse en desvirtuar lo señalado en el oficio materia de estudio, corresponde aceptar la observación eliminando del contenido de la autógrafa el artículo 2 y la única disposición

² La historia, importancia social y cultural, y defensa hecha sobre el árbol de cedro de Huancapi puede ser encontrada en varios sitios y artículos de prensa: [El cedro de Huancapi: el árbol que unió a todo un pueblo en defensa de la naturaleza - Solo Para Viajeros](#)

Dictamen de allanamiento recaído en la observación de la presidente de la República a la Autógrafa Ley que declara al distrito de Huancapi Capital de la Defensa Ecológica del Perú. (Proyecto de Ley 873/2021-CR)

complementaria final que son directamente cuestionados. Se mantiene el artículo 1, dado que sobre este se ha generado consenso o acuerdo entre el Congreso de la República y el Poder Ejecutivo al no ser alcanzado directa o indirectamente por los cuestionamientos ante glosados.

V. CONCLUSIONES

- La CPAAAE considera adecuado retomar el propósito del proyecto legislativo que consiste en declarar al distrito de Huancapi Capital de la Defensa Ecológica del Perú, efectuada en artículo 1, aceptando la observación realizada al artículo 2 y a la única disposición complementaria final de la autógrafa.
- Evaluada esta posición a la luz del artículo 79-A del Reglamento del Congreso de la República corresponde recomendar la aceptación de dicha observación preservando el artículo sobre la cual se ha producido consenso o acuerdo entre el Congreso de la República y el Poder Ejecutivo.

VI. RECOMENDACIÓN

Por las consideraciones expuestas y de conformidad con lo establecido en los artículos 79 y literal a) del artículo 79-A del Reglamento del Congreso de la República, la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuano, Ambiente y Ecología recomienda el **ALLANAMIENTO** a la observación del Poder Ejecutivo recaído en la Autógrafa Ley que declara al distrito de Huancapi Capital de la Defensa Ecológica del Perú (Proyecto de Ley 873/2021-CR), con el siguiente texto:

LEY QUE DECLARA AL DISTRITO DE HUANCAPÍ CAPITAL DE LA DEFENSA ECOLÓGICA DEL PERÚ

Artículo único. Declaración del distrito de Huancapi como Capital de la Defensa Ecológica del Perú

Se declara al distrito de Huancapi, provincia de Fajardo, departamento de Ayacucho, Capital de la Defensa Ecológica del Perú, en reconocimiento a su ciudadanía ambiental por la defensa del árbol de cedro centenario ubicado en su plaza principal.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
*"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"*

Dictamen de allanamiento recaído en la
observación de la presidente de la República a la
Autógrafa Ley que declara al distrito de Huancapi
Capital de la Defensa Ecológica del Perú. (Proyecto
de Ley 873/2021-CR)

Dese cuenta.
Sala de Comisión.
Lima, 26 de marzo de 2024

Ruth LUQUE IBARRA
PRESIDENTA

María Elizabeth TAIPE CORONADO
SECRETARIA



Firmado digitalmente por:
LUQUE IBARRA Ruth FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 04/04/2024 09:39:39-0500



Firmado digitalmente por:
TAIPE CORONADO Maria
Elizabeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 04/04/2024 12:39:53-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES FONSECA Karol
Ivett FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 04/04/2024 16:51:39-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES CASTRO Francis
Jhasmina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 04/04/2024 13:17:03-0500



Firmado digitalmente por:
TAIPE CORONADO Maria
Elizabeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 04/04/2024 12:39:59-0500



Firmado digitalmente por:
VERGARA MENDOZA Evis
Herman FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 08/04/2024 11:28:53-0500



Firmado digitalmente por:
DAVILA ATANACIO Pasión
Neomias FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 08/04/2024 15:19:45-0500

CONSEJO DIRECTIVO DEL
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 14 de mayo de 2024

Al orden del día



JAIME ABENSUR PINASCO
Director General Parlamentario
CONGRESO DE LA REPÚBLICA



Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuano,
Ambiente y Ecología

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
*"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
comemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"*

Dictamen de allanamiento recaído en la
observación de la presidente de la República a la
Autógrafa Ley que declara al distrito de Huancapi
Capital de la Defensa Ecológica del Perú. (Proyecto
de Ley 873/2021-CR)



Firmado digitalmente por:
CHACON TRUJILLO Nilza
Merly FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 09/04/2024 10:08:58-0500



Firmado digitalmente por:
ECHAIZ DE NUÑEZ IZAGA
Gladys Margot FAU 20161749126
soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 09/04/2024 14:25:35-0500



Firmado digitalmente por:
LOPEZ MORALES Jeny Luz
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 09/04/2024 18:22:38-0500



Firmado digitalmente por:
ROBLES ARAUJO Silvana
Emperatriz FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 05/04/2024 11:23:44-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES PIQUE Susel Ana
Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 04/04/2024 17:14:23-0500



Firmado digitalmente por:
BURGOS OLIVEROS Juan
Bartolome FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 05/04/2024 18:37:29-0500



Firmado digitalmente por:
MITA ALANCA Isaac FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 08/04/2024 16:05:40-0500



Firmado digitalmente por:
HEIDINGER BALLESTEROS
Nely Lidia FAU 20161749126
soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 08/04/2024 18:39:28-0500



Firmado digitalmente por:
INFANTES CASTAÑEDA Mery
Eliana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 09/04/2024 11:32:29-0500



Firmado digitalmente por:
OBANDO MORGAN Anistela
Ana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 09/04/2024 16:47:57-0500

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

Dictamen de allanamiento recaído en la observación de la presidente de la República a la Autógrafa Ley que declara al distrito de Huancapi Capital de la Defensa Ecológica del Perú. (Proyecto de Ley 873/2021-CR)

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
*"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"*

Dictamen de allanamiento recaído en la observación de la presidente de la República a la Autógrafa Ley que declara al distrito de Huancapi Capital de la Defensa Ecológica del Perú. (Proyecto de Ley 873/2021-CR)