

LAS LEYES DECLARATIVAS POR EMILIO TAFUR CHARUN

“Chicks are miles ahead”

Life/ Keith Richards

JUSTIFICACION.-

Por Ley declarativa se entendería provisionalmente lo siguiente:

Una ley declarativa es una norma jurídica aprobada por el poder legislativo que expresa una declaración de *voluntad soberana* sobre un asunto específico, como la declaración de necesidad pública de un proyecto, pero no impone una obligación o gasto al poder ejecutivo porque no genera impacto económico en el presupuesto estatal. *Su efecto es político más que jurídico*, y su aprobación suele requerir una mayoría simple. (Las cursivas son nuestras)
(Visión general creada por IA)

De otro lado, hace un tiempo escribimos un artículo publicado en la presente página web, y del mismo queremos extraer el siguiente párrafo:

“Sobre la posibilidad de aplicar el criterio de competencia, además de la proverbial relación entre Ley Orgánica y Ley Ordinaria, y en algunas oportunidades, *mucho menos de lo esperado*, la relación entre norma primaria nacional (por la forma y por el fondo) y Ordenanza territorial será competencial. Ello debido a que mayoritariamente las Ordenanzas se limitan a ser normas meramente “declarativas”, sin mayor sustrato material relevante. Pobreza normativa y, en consecuencia, casi nulo poder innovativo. No nos engañemos”.

Bien podemos ahora extender esta alusión a otras normas de carácter general -además de las leyes en sentido formal lo que es por demás obvio- (ordinamentales) como son los Decretos Legislativos, Decretos de Urgencia, Decretos Supremos, Resoluciones Ministeriales, Decretos de Alcaldía y Decretos Regionales.

En ese entonces, esto es, cuando fraguamos el texto citado, nos preocupamos mayoritariamente en lo que el autor José Abanto Valdivieso quien colaboró en la elaboración del “INFORME TEMÁTICO N.º 10/2012- manifestó por su lado, y a ello restringiremos nuestro análisis. Esto es que

leyes declarativas como la Ley 29224, Ley que declara patrimonio genético étnico-cultural de la nación al algodónero nativo peruano, o la Ley 29416, Ley que declara a la provincia de Tarata, departamento de Tacna, ejemplo de patriotismo, solo son eso, declarativas, solo autorizan su ejecución, *pero no serían vinculantes en tanto generaran gasto, por cuanto los congresistas no están facultados para ello.* (Las cursivas son nuestras)

Asimismo, Abanto Valdivieso aseveró que leyes como la 28865, Ley que declara de necesidad pública y de preferente interés nacional la construcción del Puerto Almirante Miguel Grau y el Ferrocarril en el departamento de Tacna, no dejan de ser meramente declarativas, pues solo autorizan su ejecución, no obligan al Ejecutivo o gobierno regional. Como consecuencia de ello, refirió, al no tener carácter vinculante esta ley, su no cumplimiento no tiene efectos jurídicos. Si el Ejecutivo quiere materializa la construcción, si no, no la ejecuta y no pasa nada porque es él (el Ejecutivo), constitucionalmente, el órgano competente para su realización.

Las Leyes Declarativas son, en líneas generales, inocuas. Además, su objetivo

principal no es generar derechos ni obligaciones directamente (Abensur Pinasco). Para efectos de su dación las mismas deben generarse, como lo precisaremos *infra*, a partir de la suscitación de eventos que demanden para su mitigación la configuración del interés nacional y necesidad pública u otro concepto jurídico indeterminado, de corresponder. Es en este contexto que resulta necesario elaborar sobre la finalidad de la Ley Declarativa. Como veremos, *infra*, las leyes declarativas carecen de “supuesto”. Sin embargo, ello no obsta a que las mismas además de ser dadas por el órgano competente, tengan una finalidad (causa), que de ser valorada por el ordenamiento *y señaladamente de quererlo así el Ejecutivo*, tal norma podrá ser válida y será ejecutada por este. Así, la norma surtirá sus efectos. Y reiteramos, esta norma será válida y acogida por el ordenamiento lo que derivará, junto con la voluntad e imprescindible aceptación del Ejecutivo que es a quien corresponde ejecutar la norma declarativa. Pero esa finalidad o “causa” por la fuerza de la razón y del principio de proporcionalidad, siempre requerirá estar revestida de un “concepto jurídico indeterminado”, y que de este modo dote de mayor legitimidad a la Ley Declarativa. Por

ello resulta interesante lo dispuesto en el Informe LEGAL 036- 2013-JUS-DNAJ, que a la letra dice, “Debido a que las normas declarativas son objeto de observación de forma casi absoluta por el Poder Ejecutivo, *el informe recomienda que las comisiones ordinarias fundamenten adecuadamente conceptos como el interés nacional y la necesidad pública al momento de estudiar este tipo de iniciativas.* Asimismo, se sugiere conceptualizarlas y definir las señalando también los efectos de la norma declaratoria con respecto al Poder Ejecutivo.” (Las cursivas son nuestras)

Para explicarnos con mayor énfasis sobre este aserto, citamos a García de Enterría (44:2004)”:

“Lo peculiar de estos conceptos jurídicos indeterminados es que su calificación en una circunstancia concreta no puede ser más que una; o se da o no se da el concepto; o hay buena fe o no hay buena fe en el negocio, o el sujeto se ha comportado como un buen padre de familia o no, podemos decir en términos del Derecho Privado: o en nuestro campo: o hay utilidad pública o no la hay; o se da , en efecto, una perturbación del orden

público, o no se da; o el precio que se señala es justo o no lo es (...)"

Es de la mayor importancia, dentro de la finalidad (causa) de la Ley Declarativa relieves, como dice Abensur Pinasco (39:2025) citando a Villalobos, que las leyes declarativas “adquieren relevancia al actuar como un puente entre las necesidades sociales y el reconocimiento estatal de estas problemáticas. *Aunque su objetivo principal no es crear derechos u obligaciones directas*, su importancia radica en visibilizar situaciones urgentes, legitimar las demandas de sectores históricamente olvidados y promover proyectos que puedan cerrar brechas existentes, especialmente en zonas donde las desigualdades son más evidentes”. Agrega luego Abensur Pinasco que estas leyes no solo reflejan el compromiso de atender realidades postergadas, sino que también ponen de manifiesto las tensiones y desafíos del sistema jurídico peruano para convertir estas declaraciones en acciones concretas. La implementación efectiva enfrenta obstáculos como la falta de recursos y la resistencia de sectores tradicionales.

Es cierto, y luego lo veremos, que el detalle que distingue a las normas declarativas no es solamente esta falta de supuesto de hecho. En todo caso, entran también a jugar aspectos que bien guardan un aire de familia con las normas declarativas. En concreto, nos referimos a los conceptos jurídicos indeterminados (interés público), la causa, la idea de la competencia y el principio de legalidad. Otro tema que eventualmente queremos tratar es la virtual naturaleza ordinamental del tipo de norma que estamos analizando.

EL MEOLLO DEL ASUNTO

Sin embargo, vamos adelantando que entre estos aspectos que hemos detallado habría que agregar quizá el más prominente: la imposibilidad del legislador de proponer alguna iniciativa de gasto en la ejecución del presupuesto. Quizás este asunto podría importar el *quid* de la presente entrega.

En tal sentido, es válido cavilar sobre si el tema materia de esta entrega se reduce fundamentalmente a un aspecto: la competencia. Como bien sabemos es de la mayor importancia el principio de legalidad en el sistema jurídico. Poder no otorgado poder denegado, decían bien los clásicos. Y

es que el dar leyes supone una competencia. Una atribución de poder concreto. Y en tal virtud, tal competencia debe ser positivamente otorgada por el ordenamiento, en este caso por la Constitución por ser lo que corresponde por la materia a regular. Ello encuentra su fundamento en el principio de legalidad. De tal suerte y suponiendo que estamos frente a una atribución que debe ser positivamente otorgada, la problemática tiene sin duda un substrato competencial. Siendo el Derecho público rigurosamente atributivo, el Congreso, ante el silencio de la Constitución, no está en capacidad de dar leyes declarativas que contravengan la aludida interdicción. Pero en rigor la Constitución no está silente. Más aun, la Constitución de modo expreso refiere tales materias como prohibidas de ser normadas por el Congreso. Recuérdese el artículo 79°, *ab initio*, de la Constitución según el cual, “Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto” No es, pues, de su competencia. Reiteramos que el *quid* está en el vínculo entre la entidad correspondiente y el ordenamiento que necesariamente en virtud del principio de legalidad debería otorgar la competencia de que se trate. Y,

asimismo, para decirlo de modo expreso, la inexistencia de competencia para dar leyes que generen gastos encuentra su elemento basilar en el mandamiento constitucional. La Constitución ha distribuido competencias y entre ellas, la tantas veces aludida interdicción. De tal suerte, pues, al no haber sido otorgada dicha competencia, al Congreso se entiende, la norma o ley así dada será inconstitucional. Pero si la Ley Declarativa no contraviene la aludida prohibición, la misma no requiere ser declarada inconstitucional, pues no produce efecto jurídico alguno. La Ley Declarativa está purgada *per se* del ordenamiento. No genera efectos jurídicos. En cambio, de tratarse de un Ley Declarativa que contraviene la aludida prohibición sí debe ser nulificada. Es una ley inconstitucional. Y la razón de tal nulificación no es otra que con su proceder el Congreso está agravando y subvirtiendo el orden normal de competencias dispuesto por la Constitución y el supraordenamiento. Así y siguiendo lo manifestado por Abanto Valdivieso, las leyes materia de estudios no dejan de ser meramente declarativas, pues solo autorizan su ejecución, no obligan al Ejecutivo o gobierno regional. Como consecuencia de ello al no tener carácter vinculante esta ley,

su no cumplimiento no tiene efectos jurídicos. *Si el Ejecutivo quiere materializa la construcción, si no, no la ejecuta y no pasa nada porque es él (el Ejecutivo), constitucionalmente, el órgano competente para su realización.* (Las cursivas son nuestras)

Dicho esto, queda claro el engarce que se gatilla entre las Leyes Declarativas y sus finalidades que se procura sean valiosas para así y de esta manera ser acogidas por el ordenamiento y ser susceptibles de ser aplicadas eventualmente una infinidad de veces. De las resultas de la voluntad del operador de que se trate y del ordenamiento como un todo, la Ley Declarativa será de obligatoria ejecución, caso contrario dependiendo del arbitrio de buen varón del operador, no aplicará ni ejecutará la Ley si así lo tolera el ordenamiento. Sin responsabilidad.

Asimismo, la Dirección General de Política Macroeconómica y Descentralización Fiscal y de Ingresos públicos, emitió el Informe 0085-2020-EF61.01 sobre el Proyecto de Ley que declara en situación de emergencia nacional el sector Turismo. (27.08.2020) (DGPMDF): Manifiesta que, la citada

Dirección general que el Proyecto de Ley (6-7:2020) “contiene una propuesta meramente declarativa, resulta necesario que se evalúe el impacto de dichas disposiciones. Al respecto el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, acerca de los efectos de las normas de interés público y/o interés nacional, ha señalado que “la inclusión de las categorías interés público/interés nacional en una propuesta normativa debería de una actuación arbitraria, si no, por el contrario, de una actuación debidamente amparada en criterios técnicos y jurídicos que deberán quedar plasmados en la respectiva Exposición de Motivos”.

Pero antes de continuar con el análisis de las Leyes Declarativas de un modo global, queremos poner de relieve algunos ejemplos de estas, *pero propiamente dichas*, es decir, *con un efecto o substrato político más que jurídico* como diría Abanto Valdivieso. (INFORME TEMÁTICO N.º 10/2012-2013)

Ley N° 32442.- QUE DECLARA DE INTERES NACIONAL EL RECONOCIMIENTO DE LA RAZA CANINA PERRO PASTOR CHIRIBAYA COMO PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACION.

Ley N° 32443.- QUE DECLARA DE INTERES NACIONAL EL MEJORAMIENTO Y EL FORTALECIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA Y LA PUESTA EN VALOR DEL ARCHIVO HISTORICO DEL COLEGIO DE SEÑORITAS EDUCANDAS; DISTRITO DE CUSCO; PROVINCIA DE CUSCO, DEPARTAMENTO DE CUSCO; ASI COMO SU RECONOCIMIENTO COMO “GLORIOSO Y BOLIVARIANO” y “PRIMERA INSTITUCION EDUCATIVA PUBLICA REPUBLICANA DE MUJERES DEL PERU.

LEY N° 30612.- DECLARA DE PREFERENTE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA LA PROTECCIÓN, CONSERVACIÓN Y PREVENCIÓN DE RIESGOS DE LA LAGUNA PALCACOCHA DE ÁNCASH.

RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 0368-2025-MIDAGRI. DECLARAN EL SEGUNDO DOMINGO DEL MES DE SEPTIEMBRE DE CADA AÑO, COMO “DIA NACIONAL DEL PAN CON CHICHARRON DE CERDO PERUANO”, A NIVEL NACIONAL”.

LEY N° 29817.- QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS NACIONAL LA CONSTRUCCIÓN Y

OPERACIÓN DEL SISTEMA DE TRANSPORTE DE HIDROCARBUROS (GAS NATURAL, LÍQUIDOS DE GAS NATURAL Y DERIVADOS), Y LA CREACIÓN DE UN POLO INDUSTRIAL PETROQUÍMICO, CON FINES DE SEGURIDAD ENERGÉTICA NACIONAL.

LEY N° 32337 QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL EL RECONOCIMIENTO COMO CIUDAD EUCARÍSTICA A LA CIUDAD DE ETEN DEL DISTRITO DE CIUDAD ETEN DE LA PROVINCIA DE CHICLAYO DEL DEPARTAMENTO DE LAMBAYEQUE.

LEY n° 31567 LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA LA CREACIÓN DE DISTRITOS EN LOS DEPARTAMENTOS DE AYACUCHO, APURÍMAC, HUANCVELICA, LORETO, PIURA, HUÁNUCO, LAMBAYEQUE, AMAZONAS, CUSCO, CAJAMARCA, LIMA, JUNÍN Y LA LIBERTAD.

LEY N° 29509 QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA EL MEJORAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA VIAL DE LA CIUDAD DE TRUJILLO, PROVINCIA DE TRUJILLO, DEPARTAMENTO DE LA LIBERTAD; Y AUTORIZA LAS

EXPROPIACIONES DE BIENES INMUEBLES PARA LOGRAR SU OBJETIVO.

LEY N° 31530 QUE DECLARA FERIADO NACIONAL EL 6 DE AGOSTO, DÍA DE LA CONMEMORACIÓN DE LA BATALLA DE JUNÍN,

ORDENANZA 645-MSS DECLARA DE INTERES PUBLICO Y DE LA MUNICIPALIDAD DE SANTIAGO DE SURCO; EL RECONOCIMIENTO DEL ARBOL PATRIMONIAL DE CEIBO CON REGISTRO 001-2021-MSS, UBICADO EN EL DISTRITO SANTIAGO DE SURCO; PROVINCIA DE LIMA; DEPARTAMENTO DE LIMA; MEDIANTE LA PROTECCION; CONSERVACION Y GESTION.

Ley n° 30160 QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL, NECESIDAD Y UTILIDAD PÚBLICA LA CONSTRUCCIÓN Y MEJORAMIENTO DE INFRAESTRUCTURA DE RIEGO PARA LA AMPLIACIÓN DE LA FRONTERA AGRÍCOLA EN LA SIERRA DEL PAÍS.

ORDENANZA N° 2727 EL ALCALDE DE LA MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA QUE DECLARA EN EMERGENCIA Y DE

**INTERÉS METROPOLITANO LA
INTERVENCIÓN PARA EL MEJORAMIENTO
DE LA AV. 12 DE OCTUBRE, DISTRITO DE
SAN MARTÍN DE PORRES.**

**ORDENANZA MUNICIPAL N° 14-2018-MPSCH
QUE DECLARA DE INTERÉS PRIORITARIO
LA PROTECCIÓN DE TODAS LAS FUENTES
DE AGUA DULCE, ESPECIALMENTE LAS
UBICADAS EN CABECERAS DE MICRO
CUENCA EN TODA LA JURISDICCIÓN DE
LA PROVINCIA DE SANTIAGO DE CHUCO;
DECLARA ÁREAS DE CONSERVACIÓN
MUNICIPAL Y ESTABLECE ZONAS DE
AMORTIGUAMIENTO.**

**LEY N° 29584 LEY QUE DECLARA DE
NECESIDAD PÚBLICA Y PRIORITARIO
INTERÉS NACIONAL LA CONSTRUCCIÓN
DE LA CARRETERA MACHUPICCHU-SANTA
TERESA-SANTA MARÍA.**

**LEY N° 27203 QUE DECLARA AL CABALLO
DE PASO COMO RAZA CABALLAR PROPIA
DEL PERU.**

**ORDENANZA MUNICIPAL 645-MSS
DECLARA DE INTERES PUBLICO Y DE LA
PROVINCIA DE CARAVELI, EL
RECONOCIMIENTO DE LOS ARBOLES**

PATRIMONIALES SEGÚN LOS REGISTROS DETALLADOS EN LA PRESENTE ORDENANZA, UBICADOS EN EL DISTRITO DE CARAVELI, PROVINCIA DE CARAVELI, DEPARTAMENTO DE AREQUIPA, MEDIANTE LA PROTECCION, CONSERVACION.

ORDENANZA MUNICIPAL N° 025-2022-MPCH-SG APROBO LO SIGUIENTE: ORDENANZA MUNICIPAL QUE DECLARA FERIADO LOCAL PARTICIPATIVO NO LABORABLE EN LA PROVINCIA DE CHINCHEROS, EL DIA MARTES 19 DE JULIO EL 2022, CON MOTIVO DE LA CONMEMORACIÓN DEL XXXIX ANIVERSARIO DE CREACIÓN POLITICA DE LA PROVINCIA DE CHINCHEROS.

ORDENANZA MUNICIPAL Nº 019-2019-CM-MPA/SG. DECLARAR "LA FESTIVIDAD DE LA OCTAVA DEL NIÑO JESÚS" COMO PATRIMONIO CULTURAL INMATERIAL DE LA PROVINCIA DE AZÁNGARO, NOMINADA COMO LA CELEBRACIÓN MÁS GRANDE Y ÚNICA DEL PERÚ, EN TANTO CONSTITUYE UNA DE LAS CELEBRACIONES MAS EXTENSOS Y PROLONGADOS DE LA PROVINCIA DE AZANGARO.

**ORDENANZA MUNICIPAL N° 14-2018-MPSCH
QUE DECLARA DE INTERÉS PRIORITARIO
LA PROTECCIÓN DE TODAS LAS FUENTES
DE AGUA DULCE, ESPECIALMENTE LAS
UBICADAS EN CABECERAS DE MICRO
CUENCA EN TODA LA JURISDICCIÓN DE LA
PROVINCIA DE SANTIAGO DE CHUCO;
DECLARA ÁREAS DE CONSERVACIÓN
MUNICIPAL Y ESTABLECE ZONAS DE
AMORTIGUAMIENTO.**

**Al respecto, Abensur Pinasco (40-41:2015)
nos presenta un cuadro por demás
interesante y que refleja las cifras en lo que
se refiere a la aprobación de Leyes
Declarativas:**

**“Las leyes declarativas aprobadas entre
2016 y 2021 fueron clasificadas en cuatro
grandes categorías, según la materia que
abordan: Infraestructura (42.73%): Incluyen
normas que declaran de interés nacional la
ejecución, mejora, mantenimiento o atención
de emergencia de obras públicas. Esta
categoría fue la más numerosa, lo cual refleja
la persistente brecha de infraestructura en el
país y la presión política por atenderla.
Programáticas (23.78%): Se refieren a
proyectos o actividades por realizar, sin
efectos inmediatos. Suelen tener un carácter**

orientador o simbólico, y requieren de acciones posteriores del Ejecutivo para su implementación. Demarcación (22.90%): Incluyen leyes que declaran de interés nacional la delimitación territorial, creación de distritos o reconocimiento de fechas fundacionales. Estas normas suelen tener un fuerte componente identitario y simbólico. Autoaplicativas (10.57%): Son leyes que, por su naturaleza, tienen efectos inmediatos sin necesidad de reglamentación o ejecución posterior. Suelen estar vinculadas a reconocimientos históricos, culturales o conmemorativos”.

Luego de revisar este cuadro queda claro lo que comenta Abensur Pinasco: “La predominancia de las leyes de infraestructura sugiere que el Congreso utiliza este tipo de norma como un mecanismo para presionar al Ejecutivo a ejecutar obras en regiones con alta demanda ciudadana”.

Según Carlos Trinidad Alvarado (S/F: SPAD) nuestra normativa nacional, presenta innumerables evidencias acerca de los efectos inmediatos de este tipo de normas. A continuación, listamos algunos ejemplos emblemáticos: ✓ Constitución Política del Perú: - Habilita la participación del Estado en actividad empresarial: sólo autorizado por

ley expresa, el Estado puede realizar subsidiariamente actividad empresarial, directa o indirecta, por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional (artículo 60°). - Permite la realización de expropiaciones de propiedad privada: a nadie puede privarse de su propiedad si no, exclusivamente, por causa de seguridad nacional o necesidad pública, declarada por ley, y previo pago en efectivo de indemnización justipreciada que incluya compensación por el eventual perjuicio (artículo 70°). - Posibilita inversiones privadas en zonas de frontera: dentro de cincuenta kilómetros de las fronteras, los extranjeros no pueden adquirir ni poseer, por título alguno, minas, tierras, bosques, aguas, combustibles ni fuentes de energía, directa ni indirectamente, individualmente ni en sociedad, bajo pena de perder, en beneficio del Estado, el derecho así adquirido. Se exceptúa el caso de necesidad pública expresamente declarada por decreto supremo aprobado por el Consejo de Ministros conforme a ley (artículo 71°)

Reiteramos que otro aspecto sobre las leyes declarativas es el que Carlos Trinidad Alvarado (S/F: SPAD) plantea. En breve,

Trinidad Alvarado y otros autores se refieren a la ausencia de “supuesto”, la ejecutoriedad de la ley declarativa y la interdicción de generar gasto por el Congreso dando normas declarativas propiamente dichas. Es decir, “(...) estas normas son dictadas como afirmaciones válidas por sí mismas, más que como hipótesis de que a tal supuesto debe seguir tal consecuencia. *Sin embargo, eso no implica que no sean obligatorias. Todo lo contrario, mantienen su vigencia y obligatoriedad*”.

Tal no es la opinión de Abanto Valdivieso cuando refiere que, *al no tener carácter vinculante esta ley*, su no cumplimiento no tiene efectos jurídicos. Si el Ejecutivo quiere materializa la construcción, si no, no la ejecuta y no pasa nada porque es él (el Ejecutivo), constitucionalmente, el órgano competente para su realización. (Las cursivas son nuestras)

El mismo autor agrega que, (Las leyes declarativas) no serían vinculantes en tanto generaran gasto, por cuanto los congresistas no están facultados para ello. Es competencia del Ejecutivo la presentación de iniciativas que generen gasto, así como la realización de obras de

infraestructura. (INFORME TEMÁTICO N.º 10/2012-2013).

Según José Abanto Valdivieso, “En general, las leyes que declaran de necesidad pública e interés nacional son consideradas leyes ordinarias o referidas a materia común, y su aprobación requiere la mayoría simple de los congresistas presentes en el Pleno del Congreso. *Sin embargo, estas leyes declarativas no tienen carácter vinculante, así lo refieren los funcionarios del Congreso de la República a los que se ha entrevistado para la realización de este informe.*” (Las cursivas son nuestras) (INFORME TEMÁTICO N.º 10/2012-2013).

Estamos, pues, en presencia de dos aspectos que para los efectos de la presente entrega son de la mayor importancia: 1) La interdicción al Congreso para generar gastos y 2) La obligatoriedad de las leyes declarativas, esto es, si su ejecución resulta mandatorio para el Ejecutivo.

En efecto, la norma contenida en el artículo 79 de la Carta de 1993 dispone que, “Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su

presupuesto”. Forzar al Ejecutivo para que lleve a sus efectos prácticos la ley declarativa, configuraría un agravio frontal a uno de los aspectos más emblemáticos y elementales del diseño del proceso presupuestario contenido en la Constitución. A su vez y a nivel primario, el Decreto Legislativo 1440 del sistema nacional de presupuesto público, en su artículo 2.1, prevé que: “1. Equilibrio presupuestario: Consiste en que el Presupuesto del Sector Público está constituido por los créditos presupuestarios que representan el equilibrio entre la previsible evolución de los ingresos y los recursos a asignar de conformidad con las políticas públicas de gasto, estando prohibido incluir autorizaciones de gasto sin el financiamiento correspondiente”.

Continúa Trinidad Alvarado citando a su vez un informe dado por Centro de Arbitraje y Resolución de Conflictos – PUCP, señalando que, “(...) estas normas son dictadas como afirmaciones válidas por sí mismas, más que como hipótesis de que a tal supuesto debe seguir tal consecuencia”.

Con todo, la Consulta Jurídica 024-2018-JUS-DGDNCR hace bien en preceptuar que, “Las

normas declarativas representan una vinculación política, no jurídica, del Poder Legislativo hacia el Poder Ejecutivo, no generan impacto económico en el presupuesto estatal, debido a que no imponen ninguna obligación jurídica ya que es competencia del Ejecutivo la presentación de iniciativas que generen gasto. Como consecuencia de ello, su incumplimiento no tiene efectos jurídicos pues constitucionalmente es el Poder Ejecutivo el competente para su realización”.

Por nuestra parte sostenemos que estamos de acuerdo con lo escrito por Trinidad Alvarado. Las normas declarativas no contienen un supuesto, que haga de la ejecución concreta de las mismas una suerte de albur para efectos de llevar o no a sus consecuencias prácticas o ejecutar, si se quiere, la norma de que se trate.

Colofón. –

Las Leyes Declarativas son en líneas generales, normas inocuas. Sin embargo, estas no son obligatorias. No son vinculantes. No producen obligaciones ni otorgan derechos. Con todo y de tratarse de una ley cuya finalidad es valiosa y por ende susceptible de ser ejecutada, esto sería

hecho por el Ejecutivo que es el órgano competente para ello. De no aplicar la Ley Declarativa por las razones que fuere, el Ejecutivo no incurrirá en responsabilidad. Es pues, un asunto de competencias. Y ello resulta nítido en el caso de la prohibición al Congreso para generar gastos. Tal competencia no le ha sido otorgada al Congreso. Pero no se trata aquí de que la Constitución se encuentre silente. Es la misma Constitución la que de modo expreso establece tal interdicción. Una Ley Declarativa que genere gastos y que pese a ello sea ejecutada por el Ejecutivo debe ser nulificada y purgada del ordenamiento. Esa Ley inconstitucional hace saltar y subvertir el normal orden de competencias dispuesto por la Constitución. Pero que quede claro que no existe obligación a cargo del Ejecutivo de llevar una Ley Declaratoria a sus consecuencias concretas. La competencia es del Ejecutivo.

REFERENCIAS

Abensur Pinasco, Jaime. (2025) EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA Y LA EFICACIA LEGISLATIVA: LAS LEYES DECLARATIVAS. EN: Gobierno y Gestión Pública, Lima (Perú) Volumen XII No. 2 | 38-44

García de Enterría, E. (2004). Democracia, Ley e Inmunidades del Poder. Palestra Editores. Lima.

**INFORME TEMÁTICO N.º 10/2012-2013
ESTUDIO SOBRE NORMAS QUE DECLARAN
DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS
NACIONAL DIVERSAS MATERIAS**

**INFORME TEMÁTICO N.º 52/ 2021-2022
Consulta Jurídica 024-2018-JUS- SOBRE
INFORME LEGAL 036- 2013-JUS-DNAJ Y
CONSULTA JURÍDICA 024-2018-JUS-
DGDNCR (LA NATURALEZA DE LAS LEYES
DECLARATIVAS)**

Trinidad Alvarado, Carlos. (SF)

**“¿Las leyes “declarativas” tienen efectos?”
Programa de Pueblos Indígenas,
Biodiversidad y Desarrollo. SPAD.
Disponible en:
<https://www.actualidadambiental.pe/wp-content/uploads/2018/02/An%C3%A1lisis-jur%C3%ADdico-a-la-Ley-30723-que-fomenta-carreteras-en-la-Amazon%C3%ADa-de-Ucayali.pdf>**

