

Predictamen de Insistencia recaído en la observación remitida por el Poder Ejecutivo en relación a la Autógrafa “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Sillangate en la provincia de Cutervo, en el departamento de Cajamarca” (Proyecto de Ley 824/2016-CR).

**COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES
Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO**
PERIODO ANUAL DE SESIONES 2017 – 2018

Señor Presidente:

Ha ingresado para estudio y dictamen de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado la siguiente observación del Poder Ejecutivo.

- Observación a la autógrafa “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Sillangate, de la provincia de Cutervo, en el departamento de Cajamarca” (**Proyecto de Ley 824/2016-CR**)

La Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, en la sesión extraordinaria, celebrada el de diciembre de 2017, del período anual de sesiones 2017 – 2018, acordó por de los presentes **APROBAR** el dictamen de Insistencia, recaído en la observación de la Autógrafa del **Proyecto de Ley 824/2016-CR, con el voto favorable** de los congresistas presentes,con el voto en contra de los congresistas y la abstención de los congresistas

I. SITUACIÓN PROCESAL

El **Proyecto de Ley 824/2016-CR**, ingresó al Área de Trámite Documentario el 20 de diciembre de 2017 y fue enviado a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado como única comisión dictaminadora, mediante decreto de envío del 21 de diciembre de 2016.

Con fecha 26 de junio de 2016 la Comisión emitió un dictamen favorable aprobando por Unanimidad de los presentes un texto sustitutorio.

Sometido a debate en la sesión del Pleno del 5 de octubre de 2017, fue aprobado en primera votación, luego fue aprobado en segunda votación en el pleno del 02 de noviembre del 2017, remitiéndose luego la Autógrafa correspondiente al Poder Ejecutivo el 15 de noviembre de 2017, en el sobre 44.

El 30 de noviembre de 2017 el Área de Trámite Documentario recibe el Of. 304-2017-PR, que contiene la Observación del Poder Ejecutivo, suscrita por el señor Presidente de la República y refrendada por la señora Presidenta del Consejo de Ministros; el cual fue remitido a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, para su estudio y dictamen, mediante decreto de envío del 01 de diciembre de 2017.

Con arreglo al artículo 108 de la Constitución y conforme al artículo 79 del Reglamento del Congreso de la República, las observaciones se tramitan como cualquier proposición, pero corren en el expediente que dio origen a la Ley observada.

Predictamen de Insistencia recaído en la observación remitida por el Poder Ejecutivo en relación a la Autógrafa “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Sillangate en la provincia de Cutervo, en el departamento de Cajamarca” (Proyecto de Ley 824/2016-CR).

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

La observación de la autógrafa “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Sillangate, en la provincia de Cutervo, en el departamento de Cajamarca, remitida por el Poder Ejecutivo, considera que la fórmula legal podría ser interpretada en el extremo que se está creando un nuevo distrito y de esta manera afecta las competencias del Poder Ejecutivo, en materia de demarcación territorial.

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial.
- Reglamento del Congreso de la República

IV. ANALISIS DE LA OBSERVACION

Con OFICIO N° 304-2017-PR, ingresan las observaciones al Proyecto de Ley 824/2016-CR, Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Sillangate, en la provincia de Cutervo, en el departamento de Cajamarca, la misma que plantea 5 observaciones que a continuación se procede a analizar y responder.

a) Observación 1.

Se indica que la norma, vulnera el principio de la separación de poderes previsto en el artículo 43 de la Constitución Política del Perú y en el inciso 7 del artículo 102 de la misma Constitución.

Se señala que las competencias exclusivas en la temática de demarcación territorial corresponden al Poder Ejecutivo que se ejerce a través del ente rector en la materia, la Secretaria de Demarcación y Organización Territorial – PCM.

Se precisa, conforme al Reglamento del Congreso, que las proposiciones presentadas por el Presidente de la República pueden versar sobre cualquier asunto y de manera exclusiva le corresponde la iniciativa en materia de demarcación territorial.

Comentario

La Propuesta Legislativa en mención, “declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Sillangate, en la provincia de Cutervo, en el departamento de Cajamarca”. Lo cual no implica creación implícita o explícitamente, toda vez que la creación de distritos como acción de demarcación territorial, está supeditada al cumplimiento de requisitos establecidos en la Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial y su Reglamento.

Por ende esta norma declarativa, solo se circunscribe a llamar la atención a los entes competentes sobre la base de pedido de la población y respaldado por sus autoridades, quienes en estricto cumplimiento de los procedimientos y requisitos establecidos por Ley, esperan que se cumpla con sus aspiraciones.

Predictamen de Insistencia recaído en la observación remitida por el Poder Ejecutivo en relación a la Autógrafa “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Sillangate en la provincia de Cutervo, en el departamento de Cajamarca” (Proyecto de Ley 824/2016-CR).

b) Observaciones 2 y 3.

En el punto 2, se apela a la quinta disposición complementaria final del Decreto Legislativo 1275, que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal de los Gobiernos Regionales y Locales, para el redimensionamiento o la creación de nuevos distritos y/o provincias, el cual dice “es requisito contar con un informe previo favorable del Ministerio de Economía y Finanzas, respecto a la sostenibilidad fiscal de las jurisdicciones involucradas en la propuestas”.

Se indica que la creación del distrito de Sillangate, afectaría las transferencias de FONCOMUN, al distrito de Querocotillo y los otros distritos que conforman la provincia de Cutervo y así como riesgos de conflictos sociales.

Comentario

La Propuesta Legislativa Declarativa, refiere en su artículo único, “Declarar de preferente interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Sillangate, en la provincia de Cutervo, en el departamento de Cajamarca.

Para la dación de una norma declarativa en la materia de demarcación territorial, que llama la atención, considerando el pedido de sus habitantes y sus autoridades, no se necesita que previamente se soliciten requisitos de viabilidad del Ministerio de Economía y Finanzas, toda vez que por ley, recién cuando se trate de la propuesta de la creación de un distrito, rige el estricto cumplimiento por los entes competentes, de los requisitos establecidos por la Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial y su Reglamento, así como de otras normas complementarias.

c) Observaciones 4 y 5

Se aduce que la creación del distrito de Sillangate, sería parte de la fragmentación municipal, lo cual es uno de los problemas de la descentralización peruana y va en sentido contrario a las buenas prácticas recomendadas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), al cual el Estado Peruano aspira a ser miembro.

En el punto 5 se resalta que la situación de la propuesta, es contraria a las medidas para promover las fusiones de los municipios distritales y las relaciones de asociatividad municipal, promovidas por la Ley 29021, Ley de Promoción para la Fusión de Municipios Distritales y la Ley 29029, Ley de la Mancomunidad Municipal.

Comentario

Sobre las observaciones en los puntos 4 y 5, cabe precisar que las solicitudes e iniciativas como pedido de atención, de la población y sus autoridades transitan por la priorización de estos pedidos toda vez que sus intentos aún siguen siendo no escuchados por los entes competentes y sus aspiraciones bloqueadas por diversas situaciones.

La propuesta Legislativa en mención, obedece al pedido de la población, y los representantes de los diversos caseríos y anexos de Sillangate, quienes explican:

Predictamen de Insistencia recaído en la observación remitida por el Poder Ejecutivo en relación a la Autógrafa “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Sillangate en la provincia de Cutervo, en el departamento de Cajamarca” (Proyecto de Ley 824/2016-CR).

- ✓ La falta de oportunidades para el desarrollo de su centro poblado y anexos que lo componen, por ende de su comunidad.
- ✓ Se sienten relegados y excluidos, pues desde el año 2010, vienen gestionando y buscando auto-gestionarse y la creación del distrito es una acción que consideran permitirá mejorar sus oportunidades.
- ✓ Sillangate, actualmente pertenece al distrito de Querocotillo, provincia de Cutervo, departamento de Cajamarca y su accesibilidad es bastante difícil, por el aislamiento respecto de su actual centro administrativo distrital Querocotillo.
- ✓ Cuentan con grandes oportunidades productivas y agropecuarias para el desarrollo de la provincia.

Con ello esta propuesta legislativa declarativa, es una respuesta a la justa solicitud de ciudadanos peruanos que piden una oportunidad de desarrollo.

V. SUSTENTO PARA LA INSISTENCIA AL PROYECTO DE LEY

La insistencia de la propuesta legislativa se sustenta en los siguientes argumentos.

a) El Congreso de la República llama la atención y no invade las competencias del Poder Ejecutivo.

Para explicar el sentido de las normas declarativas se recurre a la opinión del doctor Marcial Rubio Correa, el cual diferencia las normas declarativas de aquellas que son una proposición implicativa:

En primer lugar, la norma conformada como una proposición implicativa consiste en un supuesto al que sigue lógico-jurídicamente una consecuencia. El supuesto tiene que suceder en la realidad, para que se desencadene, siempre lógico-jurídicamente, la consecuencia. (p. 51).

Por el contrario, una norma declarativa no contiene un supuesto que tenga que ocurrir en la realidad para que se desencadene una consecuencia, (...) (p.52)

(“Teoría esencial del ordenamiento jurídico peruano” PUCP Fondo Editorial, Lima, 2017)

Existen determinadas normas jurídicas que tienen la particularidad excepcional de carecer de un supuesto explícito y, por lo tanto, no se adecúan a la fórmula general (...). Estas normas son dictadas como afirmaciones válidas por sí mismas, más que como hipótesis de que a tal supuesto debe seguir tal consecuencia. (p. 90)

(“El sistema jurídico, Introducción al Derecho” PUCP Fondo Editorial, Lima, 2017)

Esta diferencia en la calidad de la norma declarativa es la que permite afirmar a continuación las siguientes consideraciones.

Predictamen de Insistencia recaído en la observación remitida por el Poder Ejecutivo en relación a la Autógrafa “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Sillangate en la provincia de Cutervo, en el departamento de Cajamarca” (Proyecto de Ley 824/2016-CR).

b) El Proyecto de Ley 217/2016-CR, No genera gastos al erario público.

Las competencias en materia de demarcación territorial, están establecidas por la Ley 27795. Ley de Demarcación y Organización Territorial y el Decreto Supremo 019-2003-PCM, que aprueba el Reglamento de la Ley 27795, donde las entidades tanto el Gobierno Nacional así como el Gobierno Regional de Cajamarca vienen cumpliendo esta labor en sus ámbitos jurisdiccionales.

Por ello esta propuesta legislativa no está creando o aumentando gastos al erario público, en el entendido de que los entes competentes antes descritos, para operar en los procesos demarcatorios establecidos por Ley, ya se vienen cumpliendo desde la dación de la Ley en el año 2003.

c) El Proyecto de Ley, bajo estudio no implica eliminar procedimientos y requisitos previstos por la ley en la materia.

Esta norma declarativa como tal, llama la atención de los entes competentes, a un pedido de la población, pero ello no implica eliminación de requisitos que la Ley 27795. Ley de Demarcación y Organización Territorial y su Reglamento exige, dado que esta Ley explica claramente sobre las competencias y los requisitos necesarios a cumplirse para las acciones de demarcación territorial.

d) El Poder Legislativo aprobó por unanimidad la propuesta legislativa que declara de interés nacional para la creación del distrito de Sillangate.

La propuesta de Ley que declara de interés nacional la creación del distrito de Sillangate, fue aprobada en Comisión, en la sexta sesión extraordinaria, realizada el 26 de junio del 2017, obteniendo una votación por unanimidad de los congresistas presentes. Posteriormente obtuvo también una aprobación del Pleno en las votaciones reglamentarias.

En ese sentido, expresa la voluntad política del Congreso sobre una materia específica sobre la cual llama la atención de la autoridad competente.

e) Proyectos de Ley declarativos para la creación de distritos, que se han hechos Ley.

Existen propuestas legislativas que declaran de interés nacional la creación de distritos, que se han convertido en ley, por iniciativa del Poder Legislativo:

Periodo Parlamentario 2011 – 2016.

Ley N° 30333. Ley que declara de carácter prioritario y preferente interés nacional social la creación del distrito de La Joya, en la provincia de Tambopata, departamento de Madre de Dios.

Promulgado por el Presidente de la República el 16 de junio del 2015, teniendo como origen el PL 2680/2013-CR

Predictamen de Insistencia recaído en la observación remitida por el Poder Ejecutivo en relación a la Autógrafa “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Sillangate en la provincia de Cutervo, en el departamento de Cajamarca” (Proyecto de Ley 824/2016-CR).

Periodo Parlamentario 2016 – 2021.

Ley 30538. Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Alto Trujillo.

Promulgada por el Presidente de la República, 13 de enero del 2017

Ley 30544. Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Huaycán.

Promulgada por la Presidenta del Congreso la República, 03 de marzo del 2017

Ley 30563. Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de San Pedro.

Promulgada por la Presidenta del Congreso la República, 17 de mayo del 2017

Ley 30565. Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Salcedo, en la provincia de Puno, departamento de Puno.

Promulgado por la Presidenta del Congreso la República, 19 de mayo del 2017

Ley 30625. Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Rinconada.

Promulgado por el Presidente de la República, 31 de julio del 2017.

f) La propuesta legislativa se alinea a los requerimiento del Acuerdo Nacional

El Acuerdo Nacional, es un conjunto de 24 políticas de Estado, aprobados por consenso entre gobierno en sus tres niveles, partidos políticos, con presencia en el Congreso de la República, y las principales organizaciones de la sociedad civil con representación nacional. Son acuerdos básicos sobre temas cruciales para el país, que contribuyen a un proyecto nacional de largo aliento, y que pretenden guiar el rumbo del Perú hasta el bicentenario de nuestra independencia.

En la línea del Acuerdo Nacional esta propuesta legislativa declarativa, responde y aporta en llamar la atención al estado en lo siguiente:

Objetivo II. Equidad y Justicia Social, que en la política de estado 10, dice:

(...) Con este objetivo partiendo de un enfoque de desarrollo humano sustentable, con equidad entre hombres y mujeres, sin discriminación y en forma descentralizada el Estado:

(...) (e) fomentará el pleno ejercicio de la ciudadanía y la participación de los ciudadanos en situación de pobreza en la identificación de necesidades, el diseño de soluciones y la gestión de los programas.

Objetivo IV. Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado, que en la política de estado 34 – Ordenamiento y Gestión Territorial, dice:

Predictamen de Insistencia recaído en la observación remitida por el Poder Ejecutivo en relación a la Autógrafa “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Sillangate en la provincia de Cutervo, en el departamento de Cajamarca” (Proyecto de Ley 824/2016-CR).

(...) *Con este objetivo el Estado:*

- (a) *Garantizará su accionar en todos los ámbitos geográficos, bajo los principios de subsidiaridad y solidaridad, con la finalidad de lograr un desarrollo humano integral, equitativo y sostenible, la vigencia de los derechos y la igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.*
- (c) *Impulsará y consolidará ciudades sostenibles como centros dinamizadores del desarrollo urbano y rural, articuladas en razón de su jerarquía y complementariedad funcional y que promuevan corredores económicos abastecidos con redes de agua, energía, transporte y comunicaciones, a fin de facilitar procesos de innovación, cadenas de valor y oportunidades de inversión en actividades primarias industriales y de servicios.*

VI. CONCLUSIÓN

Por todo lo expuesto, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, de conformidad con el literal a del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACIÓN** del Dictamen de Insistencia, en sus términos, ante la observación formulada por el Poder Ejecutivo a la Autógrafa “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Sillangate, en la provincia de Cutervo, en el departamento de Cajamarca” (**Proyecto de Ley 824/2016-CR**)

LEY QUE DECLARA DE INTERES NACIONAL Y NECESIDAD PUBLICA LA CREACION DEL DISTRITO DE SILLANGATE, EN LA PROVINCIA DE CUTERVO, EN EL DEPARTAMENTO DE CAJAMARCA.

Artículo único. Declaración de interés nacional

Declárase de preferente interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Sillangate, en la provincia de Cutervo, en el departamento de Cajamarca.

Dese cuenta.

Sala de Comisión.

Lima, de diciembre de 2017