

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 2093/2017-CR, que propone una ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Palma Real en la provincia de La Convención, del departamento de Cusco.

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

Señor Presidente:

Ha ingresado para dictamen de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado la siguiente iniciativa legislativa:

- El **Proyecto de Ley 2093/2017-CR**, presentado por el grupo parlamentario Fuerza Popular a iniciativa de la Congresista Nelly Lady Cuadros Candia, que propone una Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Palma Real, en la provincia de La Convención, del departamento de Cusco.

La Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, en lasesión ordinaria, celebrada el miércoles de diciembre de 2017, del período anual de sesiones 2017 – 2018, acordó por de los presentes el texto sustitutorio del dictamen recaído sobre el Proyecto de Ley **2093/2017-CR, con el voto favorable** de los congresistas presentes

I. SITUACIÓN PROCESAL

El **Proyecto de Ley 2093/2017-CR**, que propone una Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Palma Real, en la provincia de La Convención, del departamento de Cusco, ingresó al Área de Trámite Documentario el 07 de noviembre del 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 el 09 de noviembre de 2017.

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

El **Proyecto de Ley 2093/2017-CR** tiene como objeto declarar de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Palma Real, en la provincia de La Convención, del departamento de Cusco.

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial.
- Decreto Supremo N° 019-2003-PCM, Reglamento de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial.

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 2093/2017-CR, que propone una ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Palma Real en la provincia de La Convención, del departamento de Cusco.

IV. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

A. ANÁLISIS TÉCNICO

1) Aspectos normativos

La Ley de Demarcación y Organización Territorial, Ley Nro. 27795, que fue promulgado el 24 de Julio del 2002, dice:

Artículo 5.- De los Organismos competentes.

Son organismos competentes en asuntos y materias de demarcación territorial.

- 1. La Presidencia del Consejo de Ministros a través de su Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial, es el órgano rector del sistema nacional de demarcación territorial. Tiene competencias para normar, coordinar, asesorar, supervisar y evaluar el tratamiento de todas las acciones de demarcación territorial, a efecto de que se sustenten en criterios técnicos y geográficos. Tramita ante el Consejo de Ministros los proyectos de ley de las propuestas que son conformes.*
- 2. Los Gobiernos Regionales organizan, evalúan y formulan los expedientes técnicos correspondientes a las acciones de demarcación territorial en su ámbito de responsabilidad, en el marco de planes y políticas nacionales, así como de la normativa vigente.*

A través de sus áreas técnicas en demarcación territorial, realizan estudios de diagnóstico y zonificación, promueven de oficio acciones demarcatorias, registran y evalúan los petitorios de la población organizada, verifican el cumplimiento de requisitos, solicitan información complementaria, evalúan y validan los pronunciamientos de las municipalidades provinciales sobre la materia, entre otras funciones fijadas con arreglo a la presente Ley y su Reglamento.

Los expedientes técnicos con informe favorable son elevados a la Presidencia del Consejo de Ministros

Asimismo, a través del Decreto Supremo 019-2003-PCM, aprueba el Reglamento de la Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, con el cual se describen y se establecen los requisitos mínimos que cada propuesta de creación de distrito debe cumplir, tanto en procedimientos administrativos de trámite, como en los aspectos técnicos pertinentes.

2) Datos del futuro distrito de Palma Real

El ámbito del futuro distrito de Palma Real, se encuentra dentro del actual distrito de Echarati, el distrito más extenso de la provincia de La Convención.

Los acontecimientos históricos en este ámbito, indican la presencia de varias etnias, entre las que se destacan principalmente la Machiguenga y los Asháninkas, cuya actividad principal es la caza, pesca y recolección en el ámbito del VRAEM y a lo largo de la cuenca del río Urubamba.

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 2093/2017-CR, que propone una ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Palma Real en la provincia de La Convención, del departamento de Cusco.

Es un ámbito de selva, de la provincia de La Convención, reciente abierto y en constante comunicación con los centros poblados vecinos a partir de la apertura de la Carretera Kimbiri – Quillabamba.

3) Ubicación y futuro distrito de Palma Real.

El ámbito del distrito de Palma Real, se ubica en el actual distrito de Echarati, provincia de La Convención, departamento de Cusco, área de influencia del Valle Río Apurímac, Ene y Mantaro - VRAEM.

El distrito propuesto estará conformado por (10) Centros Poblados, (8) Caseríos, (47) Sectores y (2) Comunidades Nativas, que según datos de la Municipalidad del Centro Poblado de Palma Real, cuentan conjunto con 3,236 hogares, con una población total de 11,173.habitantes.

Centros Poblados (11):

- Centro Illapani, Quellomayo, Palma Real, Ivanqui, Sanganato, Ichiquitato-Cinta Verde, Ichiquitato Bajo, Cirialo, Nuevo Cirialo – Ajo Ajuyoc y San Antonio.

Caseríos (8):

- Rosalinas, Calaminayoc, Talancato, Yomentuato, Ichiquitato – Alto Union, Palosantuyoc, Piguiato y Tutiruyoc - Pinto Bamba,

Comunidades Nativas (2):

- Comunidad Nativa de Imperio y Comunidad Nativas Koribeni.

Sectores (47):

- Mantorreal, Alto Mantorreal, Alto Illapani, Santa Isabel, Palmayoc, Alto Agua Blanca, San Luis, Alto Rosalinas, Alto Palma Real, Alto Ivanqui, Chacanares, Alto Chacanares, Alto Sanganato, Alto Talancato, Villa Carmen, Alto Yomentuato, Chapo Grande, Chapo Sanatarianto, Alto Chapo Sanatariato, Anchiuay, Alto Anchiuay, Alto Pachiri, Tocate, Alto Tocate, Florida, Alto Palosantuyoc, Salvacion, Confianza, Buena Vista, Bajo Kimariato, Alto Sangobate, Simbeni, Materiato, Alto Koribeni, La Victoria, Mayungari, Alto Mayugari, 7 de junio, Alto Kimariato, Alto Simbeni, Alto Piguiato, Alto Matriato, San Francisco, Guadalupe, Tucantinas, Nuevo Paraiso y Alto Cirialo.

Colindancias del distrito propuesto

El distrito de Palma Real, ubicado al sur de la provincia de La Convención, en el ámbito del distrito de Echarati, tiene como límites los siguientes ámbitos.

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 2093/2017-CR, que propone una ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Palma Real en la provincia de La Convención, del departamento de Cusco.

Cuadro 01
COLINDANCIAS DEL DISTRITO DE PALMA REAL

ÁMBITO	DELIMITA :	FRONTERA DE LÍMITE
DISTRITO DE KUMPIRUSHIATO	N : Norte	<ul style="list-style-type: none"> ○ Nor Este; Limita con el distrito de Quellouno, provincia de la Convención. ○ Nor Oeste; Limita con el distrito de Echarati, provincia de la Convención.
	E : Este	<ul style="list-style-type: none"> ○ Limita con el distrito de Quellouno, provincia de la Convención ○ Limita con el distrito de Echarati, provincia de la Convención.
	S : Sur	<ul style="list-style-type: none"> ○ Limita con el distrito de Santa Ana, provincia de la Convención.
	O : Oeste	<ul style="list-style-type: none"> ○ Limita con el distrito de Echarati, provincia de la Convención.

Elaboración: Comisión de Descentralización.

4) Servicios básicos

El ámbito en educación: cuenta con 05 Instituciones Educativas de Nivel Inicial, 03 Instituciones Educativas de Nivel Primaria, 01 Institucion Educativa de Nivel Secundaria, dichos centros educativos cuentan con equipos y mobiliario inadecuado para la formación educativa.

En salud, el ámbito del futuro distrito cuenta con un solo Centro de Salud en Palma Real, de nivel I-2, de atención materno infantil para todo ese ámbito jurisdiccional.

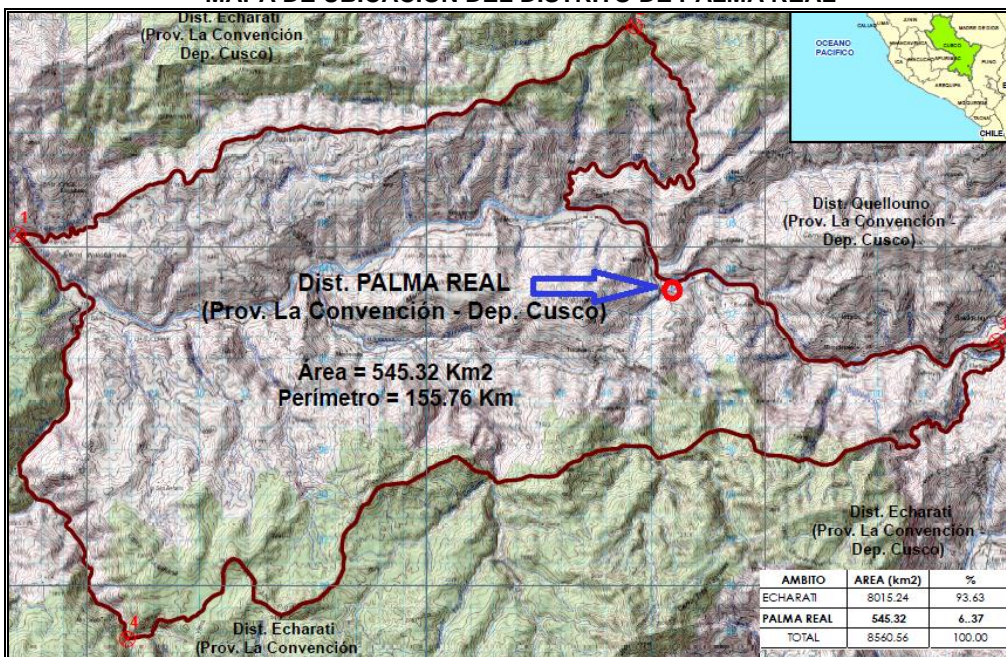
5) Propuesta de creación del distrito de Palma Real, en La Convención.

La propuesta de creación del distrito de Palma Real, se desarrolla en un área rural de la selva peruana, específicamente al sur del ámbito del Valle Rio Apurímac, Ene y Mantaro - VRAEM, jurisdicción del distrito de Echarati, provincia de La Convención, departamento de Cusco.

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 2093/2017-CR, que propone una ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Palma Real en la provincia de La Convención, del departamento de Cusco.

Imagen 01

MAPA DE UBICACIÓN DEL DISTRITO DE PALMA REAL



Fuente: Secretaria de Demarcación y Organización Territorial – PCM

Los requisitos mínimos para la creación distrital, están descritos según lo establecido por DS 019-2003-PCM, que aprueba el Reglamento de la Ley 27795. Ley de Demarcación y Organización Territorial, específicamente en el artículo 12, el cual alcanza la propuesta de distritalización de Palma Real.

Cumplimiento de los requisitos relevantes en cuanto a población y capital propuesta.

El proyecto de ley explica su viabilidad a través del cumplimiento de los requisitos que exige la ley. Véase Cuadro N° 02 y 03.

Cuadro 02
REQUISITOS RELEVANTES SEGÚN LEY 27795, PARA EL ÁMBITO PROPUESTO COMO DISTRITO.

	REQUISITOS	ANÁLISIS
a.1	<i>Opinión mayoritaria de la población involucrada según los establecido en el artículo 20 del presente Reglamento</i>	Todo el ámbito del futuro distrito de Palma Real, está de acuerdo con la creación del nuevo distrito. Caseríos, anexos y comunidades están organizados por un Comité Pro - distritalización de Palma Real, con su capital Palma Real.

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 2093/2017-CR, que propone una ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Palma Real en la provincia de La Convención, del departamento de Cusco.

	REQUISITOS	ANÁLISIS
a.2	<p><i>El Volumen de la población total del ámbito propuesto (...)</i> <i>Se consideran como volúmenes mínimos según la región natural:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Para la Costa mayor a 12.000 habitantes. • Para la Sierra mayor a 3.800 habitantes. • Para la Selva mayor a 4000 habitantes. 	<p>La propuesta de distrito de Palma Real, cuenta con una población de 11,173 habitantes, según lo indica el proyecto de Ley en mención.</p>
a.3	<p>La tasa de crecimiento poblacional de los dos últimos periodos intercensales o del último periodo intercensal del distrito o distritos orígenes deberá ser positiva.</p>	<p>Según el Censo de Población, de 1993 y 2007, y proyectado al 2010, se tiene una tasa de crecimiento poblacional de 0.31%, siendo una tasa positiva.</p>
a.4	<p>La existencia de identidad cultural e histórica (identificación de grupos etnolingüísticos, comunales, ancestrales, etc. o de un mínimo nivel de cohesión interna entre los pobladores del ámbito propuesto, que garantice la posibilidad de implementar proyectos comunitarios, así como la organización de la población para la prestación de los servicios sociales.</p>	<p>Palma Real presenta características geográficas, económicas, sociales y culturales, que la hacen muy atractiva y estratégica para los objetivos del futuro distrito.</p> <p>Mantiene una relación y dinamismo comercial por la concentración de servicios, el cual es atractivo a los poblados vecinos, como un centro administrativo y unidad funcional para un Gobierno Local.</p>
a.5	<p>La necesidad de una adecuada prestación de servicios administrativos y sociales, considerando la demanda y la accesibilidad de los mismos.</p>	<p>La creación del distrito servirá de nexo para atender las necesidades más apremiantes de los Centros Poblados, Caseríos, Comunidades Nativas y Sectores, dada la escasa presencia del estado y la pobre articulación que desarrollan el Gobierno Regional y el Gobierno Local.</p>

Elaboración: Comisión de Descentralización

Cuadro 03
REQUISITOS RELEVANTES - LA LEY 27795, PARA EL CASO DEL CENTRO POBLADO PROPUESTO COMO CAPITAL

	REQUISITOS	ANÁLISIS
c.1	<p><i>Una población mínima según la región natural</i> <i>2,500 habitantes para la Costa</i> <i>1,500 habitantes para la Sierra</i> 1.800 habitantes para la Selva</p>	<p>El centro poblado de Palma Real, propuesto como capital, al 2017 cuenta con una población proyectada de 2,000 habitantes.</p>
c.2	<p><i>Tasa de crecimiento poblacional de los dos últimos periodos intercensales o del último periodo intercensal deberá ser positiva.</i></p>	<p>Según el Censo de Población, de 1993 y 2007, y proyectado al 2010, se tiene una tasa de crecimiento poblacional de 0.31%, siendo una tasa positiva.</p>

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 2093/2017-CR, que propone una ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Palma Real en la provincia de La Convención, del departamento de Cusco.

c.3	<i>Ubicación estratégica y equidistante respecto a los centros poblados involucrados y a las capitales distritales. Así como de fácil accesibilidad para los moradores de los centros poblados involucrados en el ámbito.</i>	El Centro Poblado de Palma Real, mantiene una relación y dinamismo comercial por la concentración de servicios, el cual es atractivo a los poblados vecinos, como un centro administrativo y unidad funcional para un Gobierno Local.
-----	---	---

Elaboración: Comisión de Descentralización

Imagen 02
UBICACIÓN DEL CENTRO POBLADO PALMA REAL



Elaboración: Comisión de Descentralización

6) Acciones desarrolladas para la distritalización de Palma Real

La Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial a través de su Oficina de Asuntos Técnicos Geográficos Territoriales elaboró el Informe Técnico 030-2015-PCM/DNTDT-OATGT-RRH de fecha 18 de noviembre del 2015, el cual considera procedente el pedido de creación del distrito de Palma Real, con su capital Palma Real, en la provincia de La Convención del departamento de Cusco.

La Secretaría Técnica de la Comisión Multisectorial para la Pacificación y Desarrollo Económico Social en el Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro de la PCM, la Presidencia de Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú, emiten su apoyo, en la creación del distrito de Palma Real.

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 2093/2017-CR, que propone una ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Palma Real en la provincia de La Convención, del departamento de Cusco.

7) Propuesta legal para declarar de interés nacional y promover la creación del distrito de Palma Real, en la provincia de La Convención.

El numeral 1 del artículo 102 de la Constitución Política del Perú establece que, es una atribución del Congreso de la República,

1. Dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes.

La emisión de leyes declarativas, es una práctica que responde a la finalidad de señalar que es de necesidad pública o interés nacional, determinadas áreas geográficas, sitios arqueológicos, situación de extrema urgencia, así como la ejecución de una obra, la implementación de un plan de desarrollo o la preservación y conservación de alguna determinada especie de flora o fauna, entre otras situaciones, actos o priorización de determinadas acciones.

Al respecto las normas que declaran de interés nacional y necesidad pública, tienen una definición, por el cual podemos citar al doctor Marcial Rubio Correa, quien señala:

“Que existen normas jurídicas, a las cuales se califica como declarativas, que tienen la particularidad excepcional de carecer de un supuesto explícito” y que, por lo tanto, no se adecúan a la fórmula general de cada norma legal ordinaria, por la cual a cada cierto supuesto debe seguir un efecto o consecuencia¹.

Dentro de ese supuesto, el artículo único, de la fórmula legislativa que se propone, es la de declarar de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Palma Real, en la provincia de La Convención, departamento del Cusco, con fines de demarcación territorial.

8) Entidades involucradas en el desarrollo de acciones para la creación del futuro distrito de Palma Real.

Establecer prioridades o determinadas acciones, mediante leyes declarativas, no afectaría las competencias de las entidades involucradas del Poder Ejecutivo, como tampoco de los gobiernos regionales.

En cuanto a las entidades que podrían estar involucradas del Poder Ejecutivo, el artículo 119 de la Constitución Política del Perú establece que la dirección y la gestión de los servicios públicos está confiada al Consejo de Ministros; y a cada ministro en los asuntos que competen a la cartera a su cargo.

Es decir, la presente propuesta legislativa establece una pauta general y dispone la priorización de acciones para la demarcación territorial en el distrito de Echarati, provincia de La Convención, departamento de Cusco, a fin de crear el nuevo distrito de Palma Real, a través de su Oficina la Secretaria de Demarcación y Organización Territorial - PCM, ente competente para la realización de acciones de demarcación territorial y el Gobierno Regional de Cusco, en lo que les compete.

¹ Marcial Rubio. *El Sistema Jurídico, Introducción al Derecho*. Fondo. Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima 1993. p. 94.

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 2093/2017-CR, que propone una ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Palma Real en la provincia de La Convención, del departamento de Cusco.

9) Opiniones favorables.

CODEVRAEM – SECRETARIA TECNICA

Como parte del expediente de creación del distrito de Palma Real, se tiene el Memorando N° 307-2016-PCM/STCODEVRAEM, de fecha 24 de junio del 2016, donde el Secretario Técnico de CODEVRAEM - PCM, Sr. Oscar Chuquillanqui Galarza, dirige al Director Nacional de la Dirección Técnica de Demarcación Territorial - PCM, documento que en el segundo párrafo dice:

*Por lo expuesto, solicito a Ud, señor Director Nacional de Demarcación Territorial se digne considerar la propuesta de distritalización de Palma Real, toda vez que **la creación de este nuevo distrito considera razones de prioridad estratégica y geopolítica para seguir avanzando en la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico.***

MINISTERIO DE DEFENSA – COMANDO CONJUNTO DE LAS FUERZAS ARMADAS – SECRETARIA TECNICA

A través del OFICIO N° 5945 CCFFAA/OAN/UAM, de fecha 02 de noviembre del 2016, el Secretario General del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, Capitán de Navío Eugenio Rey Sánchez Solano, remite a la Secretaria General del Ministerio de Defensa su opinión, respecto a la propuesta de creación del distrito de Palma Real, que en el último párrafo dice:

*Por lo expuesto, la propuesta de creación del distrito de Palma Real, distrito de Echarati, provincia de La Convención, región Cusco, guarda relación con la normatividad precedente; asimismo, la creación del citado distrito no atenta contra la seguridad y defensa nacional, generando una óptima descentralización de la gestión administrativa, promoviendo el fortalecimiento de la paz e integración del tejido social; así como, una mejor gestión administrativa de las estructuras productivas, **por lo que este Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas es de opinión que resulta viable la propuesta de creación del referido distrito.***

POLICIA NACIONAL DEL PERU

A través del Informe 1008-2016-EMG PNP/DIRASADM-DIVDSA-EQ 6, de fecha 16 de agosto del 2016, elaborado por la Dirección de Asesoramiento Administrativo del Estado Mayor General de la Policía Nacional del Perú, que en el punto 7, dice:

*(...); esta División de Desarrollo de Sistemas Administrativos de la Dirección de Asesoramiento Administrativo del Estado Mayor General PNP, **es de opinión favorable para la creación del futuro distrito de Palma Real, salvo mejor parecer de la voluntad soberana y potestad de la Presidencia de Consejo de Ministros (PCM) y Presidencia de la República respecto a la creación del distrito de Palma Real, distrito de Echarati, provincia de La Convención departamento del Cusco.***

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 2093/2017-CR, que propone una ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Palma Real en la provincia de La Convención, del departamento de Cusco.

10) Criterios Básicos

Se puede establecer que la iniciativa legislativa cumple con los criterios acordados en la segunda sesión ordinaria de la Comisión en el periodo 2017-2018, como base de priorización.

Cuadro 04
CRITERIOS BÁSICOS DE CUMPLIMIENTO

Nº	CRITERIOS – SELVA	MINIMO	DATOS	
1	Población Mínima Total	+4000	PL: 11,173	Cumple
2	Población de la Capital "CCPP PALMA REAL"	+1800	PL: 2,000.	Cumple
3	Tasa de Crecimiento Fuente: Proyecto de Ley	Positiva	0.31%	Cumple
4	EDZ u Opinión favorable de CODEVRAEM, Ministerio de Defensa, PNP	SI	Favorable	Cumple
5	No afectar a las áreas de Protección.		NO	Cumple

Elaboración: Comisión de Descentralización

B. ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO Y EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

La presente propuesta legislativa declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Palma Real, en la provincia de La Convención, departamento de Cusco.

En ese sentido, será el Poder Ejecutivo, a través de su Secretaria de Demarcación y Organización Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros y el Gobierno Regional de Cusco, quienes deberán realizar las acciones necesarias en materia de demarcación territorial en el ámbito del distrito de La Convención, con fines de creación del distrito de Palma Real, de acuerdo a sus competencias.

La norma propuesta no implica exoneración de requisitos ni de procedimientos que la ley en la materia dispone para el caso de creación de una circunscripción distrital o en general para las acciones demarcatorias implicadas.

Por lo expuesto, la fórmula legal propuesta, de ser aprobada y promulgada, se integrará a la normativa nacional, toda vez que no contraviene al ordenamiento jurídico vigente, ni colisiona con otra norma aplicable al caso.

En el mismo sentido, no se modificaría ni derogaría ninguna disposición legal en nuestro ordenamiento jurídico.

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 2093/2017-CR, que propone una ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Palma Real en la provincia de La Convención, del departamento de Cusco.

C. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente propuesta, no genera gasto al erario nacional, puesto que tiene como único propósito señalar el interés nacional y de necesidad pública, para que las entidades responsables, de acuerdo a sus competencias, dispongan las acciones necesarias a fin de crear el distrito de Palma Real.

V. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, de conformidad con el literal b del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACIÓN** del **Proyecto de Ley 2093/2017-CR**, con el texto sustitutorio siguiente:

TEXTO SUSTITUTORIO

LEY QUE DECLARA DE INTERES NACIONAL Y NECESIDAD PUBLICA LA CREACION DEL DISTRITO DE PALMA REAL

Artículo Único. Declaración de interés nacional

Declárase de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Palma Real, en la provincia de La Convención, departamento de Cusco.

Dese cuenta.

Sala de Comisión.

Lima, [redacted] de diciembre de 2017