

Predictamen 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 Gran Pajonal, en la provincia de Atalaya, departamento de Ucayali” (Proyecto de Ley 1846/2017-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 Gran Pajonal, en la provincia de Atalaya, departamento de Ucayali” (Proyecto de Ley 1846/2017-CR)

La Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, en la sesión ordinaria, celebrada el de 2018, del período anual de sesiones 2017 – 2018, acordó por la de dictamen de insistencia recaído en la observación de la autógrafa “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Gran Pajonal, en la provincia de Atalaya, departamento de Ucayali” con el voto favorable de los congresistas, en contra, abstenciones

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Proyecto de Ley 1846/2017-CR, que propone declarar de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Gran Pajonal, en la provincia de Atalaya, departamento de Ucayali”, ingresó al Área de Trámite Documentario el 06 de setiembre 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 del 07 de setiembre de 2017.

Con fecha 15 de noviembre de 2017 la Comisión emitió un dictamen favorable aprobado por unanimidad de los presentes un texto sustitutorio.

Sometido a debate en el Pleno, fue aprobado en primera votación en la sesión del 07 de diciembre de 2017, y aprobado en segunda votación en la sesión del Pleno del 9 de enero de 2018, remitiéndose la Autógrafa correspondiente al Poder Ejecutivo el 16 de enero de 2018, en el sobre 89.

El 01 de febrero de 2018, el Área de Trámite Documentario registra el Of. 016-2018-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. Documento que 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 febrero de 2018, ingresando a la Comisión con fecha 01 de febrero de 2018.

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 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 Gran Pajonal, en la provincia de Atalaya, departamento de Ucayali” (Proyecto de Ley 1846/2017-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 Gran Pajonal, en la provincia de Atalaya, departamento de Ucayali” remitida por el Poder Ejecutivo, considera que la fórmula legal podría ser interpretada en el extremo de que se está creando un nuevo distrito y afectando 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. ANÁLISIS DE LA OBSERVACION

A continuación se da cuenta resumida de las 6 observaciones planteadas y la respuesta que con respecto a ellas, organizadas según su contenido:

a) **Observación 1**

En la observación 1, se señala que la norma propuesta “vulnera el principio de la separación de poderes” previsto en el artículo 43 de la Constitución Política del Perú y el inciso 7 del artículo 102 de la misma Constitución, pues “únicamente el Poder Ejecutivo puede proponer la demarcación territorial”.

Comentario

Al ser una norma declarativa, como tal, se llama la atención específicamente, recogiendo el pedido de la población que cuenta con el apoyo de sus autoridades, locales regionales, las cuales emiten opiniones favorables sobre la propuesta. También debe considerarse el Informe Técnico sobre el SOT a la provincia de Atalaya, emitido en 2015:

Presidencia de Consejo de Ministros

La Presidencia de Consejo de Ministros, a través de Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial, emite el **Informe Técnico 015-2015-PCM/DNTDT-OATGT-JJBCH**, referido a la evaluación del Expediente Único de Saneamiento y Organización Territorial de la Provincia de Atalaya del Departamento de Ucayali, la cual en su conclusión dice:

*Por las consideraciones expuestas en el presente informe y en el marco del tratamiento contemplado en el Artículo 39º del Título IX “**Del procedimiento de Saneamiento y Organización Territorial**”, y las atribuciones conferidas en el Título IV “**De las Competencias**”, establecidas en el Reglamento de la Ley de Demarcación y Organización Territorial, aprobado con D.S. N° 019-2003-PCM, se considera **procedente** el Expediente de Saneamiento y Organización Territorial de la provincia de Atalaya departamento de Ucayali, **considerando la creación del distrito de Gran Pajonal con su capital el pueblo de Oventeni.***

Predictamen 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 Gran Pajonal, en la provincia de Atalaya, departamento de Ucayali” (Proyecto de Ley 1846/2017-CR).

b) Observación 2

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”.

Comentario

La Propuesta Legislativa Declarativa, refiere en su artículo único, “Declarar de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Gran Pajonal” (...).

Para la dación de una norma declarativa en materia de demarcación territorial, que llama la atención, considerando el pedido de los pueblos y sus autoridades, no necesita que previamente se soliciten requisitos de viabilidad al Ministerio de Economía y Finanzas, toda vez que por ley, la implementación de la misma, se rige en el estricto cumplimiento por los entes competentes y sus requisitos establecidos por la Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial y su Reglamento.

c) Observación 3

En el punto 3, se indica que la creación del distrito de Gran Pajonal, afectaría las transferencias de FONCOMUN, canon y regalía minera al distrito de Raymondi, distrito origen del nuevo distrito de Gran Pajonal.

Comentario

Las aseveraciones realizadas en estos puntos, se refieren a consecuencias, efectos y necesidades como resultado de la implementación del distrito de Gran Pajonal, cuando esta sea propuesta y aprobada.

Se debe considerar adicionalmente con el apoyo del Gobierno Regional de Ucayali, que el 04 de febrero del 2017, mediante Of. 366-2017-GRU-GR, subsana y ratifica las observaciones en relación a la población y continuidad urbana del centro poblado de Oventeni, acompañando los informes técnicos pertinentes, de la Dirección de Gestión de Territorio y Autoridad Regional Ambiental del Gobierno Regional de Ucayali, quedando subsanado para el Saneamiento y Organización Territorial de la provincia de Atalaya y la creación del distrito de Gran Pajonal.

d) Observación 4

En el punto 4, se aduce que la creación del distrito de Gran Pajonal, como parte de la fragmentación municipal, es uno de los problemas de la descentralización peruana y va en sentido contrario a las buenas practicas recomendadas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), al cual el Estado Peruano aspira a ser miembro.

Comentario

La propuesta Legislativa, en mención obedece al pedido de la población, representantes de los diversos caseríos, pueblos y comunidades nativas del ámbito de Gran Pajonal, motivados por la falta de oportunidades para el desarrollo de su centro poblado y de los anexos que lo componen, En tal sentido se sienten relegados y excluidos, desde hace muchos años, pues siguen buscando auto-

Predictamen 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 Gran Pajonal, en la provincia de Atalaya, departamento de Ucayali” (Proyecto de Ley 1846/2017-CR).

gestionarse y solicitan la creación del distrito, como una acción que consideran permitirá mejorar sus oportunidades.

Gran Pajonal, pertenece al ámbito rural de la provincia de Atalaya, departamento de Ucayali, cuenta con grandes oportunidades para su desarrollo rural y adicionalmente se debe considerar que todo el ámbito de Gran Pajonal, guarda una funcionalidad entre sí, con los caseríos y comunidades nativas que lo conforman.

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

e) Observaciones 5 y 6.

En el punto 5, se aborda el tema de la subsidiaridad, y se precisa que la asignación de competencias y funciones a cada nivel de gobierno sea equilibrada y adecuada a la mejor prestación de los servicios del Estado a la comunidad y se precisa también que el interés nacional debería reflejar la necesidad de atender una preocupación que produzca efectos que superan los entornos locales y beneficiar al estado en su conjunto.

En el punto 6, se indica que se estaría contradiciendo las medidas para promover la fusión de municipios distritales y las relaciones de asociatividad municipal, aprobadas por la Ley 29021. Ley de Promoción para la Fusión de Municipios Distritales, y la Ley 29029. Ley de la Mancomunidad Municipal.

Comentario

El mismo principio de subsidiariedad, tiene como fin una mejor prestación de los servicios del Estado a la comunidad, a partir de ello es que la población de Gran Pajonal, solicita la atención del Estado a su pedido de auto-gestionarse a través de una priorización mediante la declaratoria de interés nacional.

Se trata de una norma que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Gran Pajonal, en la provincia de Atalaya, departamento de Ucayali, la cual NO IMPLICA CREACION, explícita o implícita, 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 concreta a llamar la atención a los entes competentes sobre el pedido solicitado por la población y sus autoridades, quienes en estricto cumplimiento de los requisitos establecidos por Ley, esperan se cumplan sus aspiraciones.

V. SUSTENTO PARA LA INSISTENCIA AL PROYECTO DE LEY

La insistencia en la proposición legislativa se sustenta en los siguientes argumentos:

a) El Congreso de la República llama la atención y no invade 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*

Predictamen 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 Gran Pajonal, en la provincia de Atalaya, departamento de Ucayali” (Proyecto de Ley 1846/2017-CR).

sucedan 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)

b) La norma legislativa bajo estudio no constituye iniciativa de gasto y tampoco 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 del Gobierno Nacional así como del Gobierno Regional de Ucayali vienen cumpliendo esta labor en sus ámbitos jurisdiccionales.

La propuesta legislativa no está creando gastos, en el entendido de que los entes competentes para operar en los procedimientos demarcatorios establecidos por Ley, así como para la implementación del procedimiento de creación de un distrito, ya se vienen cumpliendo esta función desde la dación de la mencionada ley en el año 2003.

c) La norma legislativa bajo estudio no implica eliminar procedimientos y requisitos previstos por la ley en la materia.

Esta norma declarativa, como tal llama la atención a los entes competentes a un pedido de la población, pero ello no esgrime eliminación de requisitos que la Ley N° 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 Gran Pajonal.

La propuesta de Ley que declara de interés nacional la creación del distrito de Gran Pajonal, en la provincia de Atalaya, departamento de Ucayali, fue aprobado en Comisión, en la octava sesión ordinaria, realizada el 15 de noviembre del 2017, obteniendo una votación por Unanimidad de los congresistas presentes. Posteriormente obtuvo también una aprobación del Pleno en las dos votaciones reglamentarias.

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

e) Proyectos de Ley declarativos para la creación de distritos, que han sido promulgados.

Predictamen 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 Gran Pajonal, en la provincia de Atalaya, departamento de Ucayali” (Proyecto de Ley 1846/2017-CR).

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, Ollanta Humala Tasso, el 16 de junio del 2015, teniendo como origen el PL 2680/2013-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 N° 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:

Predictamen 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 Gran Pajonal, en la provincia de Atalaya, departamento de Ucayali” (Proyecto de Ley 1846/2017-CR).

(...)

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:

(...)

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** 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 Gran Pajonal, en la provincia de Atalaya, departamento de Ucayali”. (Proyecto de Ley 1846/2017-CR).

LEY QUE DECLARA DE INTERES NACIONAL Y NECESIDAD PUBLICA LA CREACION DEL DISTRITO DE GRAN PAJONAL, EN LA PROVINCIA DE ATALAYA, DEPARTAMENTO DE UCAYALI

Artículo único. Declaración de interés nacional

Declárase de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Gran Pajonal, en la provincia de Atalaya, departamento de Ucayali.

Dese cuenta.
Sala de Comisión.
Lima, marzo de 2018