

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 El Milagro” (Proyectos de Ley 892, 901 y 931 /2016-CR, 2823 y 3087 /2017-CR).

COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO

PERIODO ANUAL DE SESIONES 2018 – 2019

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 El Milagro” (Proyecto de Ley 892, 901 y 931/2016-CR, 2823 y 3087/2017-CR)

La Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, en la quinta sesión ordinaria, celebrada el de 2018, del período anual de sesiones 2018 – 2019, acordó porla de dictamen de insistencia recaído en la observación de la autógrafa “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito El Milagro” con el voto favorable de los congresistas, en contra....., abstenciones

I. SITUACIÓN PROCESAL

- El **Proyecto de Ley 892/2016-CR**, que propone una *Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de El Milagro, en la provincia de Trujillo, departamento de La Libertad*, ingresó al Área de Trámite Documentario el 18 de enero 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 20 de enero de 2017.
- El **Proyecto de Ley 901/2016-CR**, que propone una *Ley que declara de interés público nacional la creación del distrito de “El Milagro”, en la provincia de Trujillo, departamento de La Libertad*, ingresó al Área de Trámite Documentario el 25 de enero 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 01 de febrero de 2017.
- El **Proyecto de Ley 931/2016-CR**, que propone una *Ley que declara de necesidad pública y de interés nacional la creación del distrito de “El Milagro”, en la provincia de Trujillo, departamento de La Libertad*, ingresó al Área de Trámite Documentario el 02 de febrero 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 06 de febrero de 2017.

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 El Milagro” (Proyectos de Ley 892, 901 y 931 /2016-CR, 2823 y 3087 /2017-CR).

- **El Proyecto de Ley 2823/2017-CR**, que propone una *Ley que declara de preferente interés nacional la creación del distrito El Milagro, en la provincia de Trujillo del departamento de La Libertad*, ingreso al Área de trámite documentario el 8 de mayo del 2018 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 11 de mayo del 2018.
- **El Proyecto de Ley 3087/2017-CR**, que propone una *Ley que declara de necesidad pública e interés nacional, la creación del distrito de El Milagro, en la provincia de Trujillo, departamento de La Libertad*, ingreso al Área de trámite documentario el 3 de julio del 2018 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 5 de julio del 2018.

Con fecha 13 de diciembre del 2017 la Comisión emitió un dictamen favorable aprobando por unanimidad de los presentes, un texto sustitutorio.

Sometido a debate en la sesión del 11 de julio de 2018, la Comisión Permanente, aprobó por unanimidad el dictamen, el cual fue posteriormente exonerado de segunda votación por la junta de portavoces, remitiéndose la Autógrafa correspondiente al Poder Ejecutivo el 17 de julio de 2018, en el sobre 211.

El 10 de agosto de 2018, el Área de Trámite Documentario registra el Of. 171-2018-PR, que contiene la Observación del Poder Ejecutivo, suscrita por el señor Presidente de la República y refrendada por el señor Cesar Villanueva Arévalo, Presidente 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 13 de agosto 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.

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

La observación de la autógrafa “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito El Milagro” 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

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 El Milagro” (Proyectos de Ley 892, 901 y 931 /2016-CR, 2823 y 3087 /2017-CR).

IV. ANALISIS DE LA OBSERVACION

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

a) Observación 2

En la observación 2, se señala que la “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito El Milagro” contraviene el numeral 7 del artículo 102 de la Constitución Política del Perú¹, donde se indica que es atribución del Congreso de la Republica, aprobar la demarcación territorial **que proponga** el Poder Ejecutivo.

Asimismo, se cita la Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, artículo 5, señalando que la Secretaria de Demarcación y Organización Territorial es el órgano rector del Sistema Nacional de Demarcación Territorial.

Comentario a la Observación.

1º.- Al ser una norma declarativa, como tal, se llama la atención del Poder Ejecutivo precisamente recogiendo el pedido de la población que cuenta con el apoyo de sus autoridades, locales y regionales, que, siendo los competentes en la materia en su ámbito de jurisdicción, emiten un Acuerdo Regional en atención a la misma.

GOBIERNO REGIONAL DE LA LIBERTAD

El Gobierno Regional de La Libertad, con fecha 31 de diciembre de 2015, emite el **Acuerdo Regional N° 062-2015-GR-LL/CR**, la misma que desde 2015, respalda la creación del nuevo distrito El Milagro y en su Acuerdo dice:

Artículo Primero: *Declarar de interés regional el proceso de creación del distrito de El Milagro en la provincia de Trujillo, departamento – región La Libertad.*

Artículo Segundo: *Encargar a la Gerencia Regional de Planeamiento y Acondicionamiento Territorial del Gobierno Regional de la Libertad priorice en su plan de trabajo la elaboración del expediente técnico para ser presentado ante la PCM; a fin de que se declare distrito al centro poblado El Milagro, provincia de Trujillo, departamento y región La Libertad.*

2º.- Asimismo, citamos el numeral 1, del artículo 102º.- de la Constitución Política del Perú, en la cual dice: Son atribuciones del Congreso:

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

b) Observación 3

En el punto 3, se tiene varias precisiones:

¹ Constitución Política del Perú, Artículo 102º.- son atribuciones del Congreso: 7. Aprobar la demarcación territorial que proponga el Poder Ejecutivo.

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 El Milagro” (Proyectos de Ley 892, 901 y 931 /2016-CR, 2823 y 3087 /2017-CR).

PRIMERO. 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

Quinta. Informe Previo de Evaluación de la Sostenibilidad Fiscal

Para el redimensionamiento o la creación de nuevos distritos y/o provincias, es requisito contar con un informe previo favorable del Ministerio de Economía y Finanzas respecto de la sostenibilidad fiscal de las jurisdicciones involucradas en la propuesta

Comentario

La propuesta legislativa declarativa, refiere en su artículo único, “Declarar de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito El Milagro, en la provincia de Trujillo, departamento de La libertad

Para la dación de una norma declarativa en materia de demarcación territorial, como tal, llama la atención del Poder Ejecutivo, tomando en consideración el pedido de los pueblos y sus autoridades, por ello 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, donde los requisitos están establecidos por la Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial y su Reglamento.

SEGUNDO. Se precisa que la creación del distrito El Milagro, agudiza el problema de atomización de los recursos del presupuesto, al distribuirse los escasos recursos del FONCOMUN.

Comentario

Ya en este momento la ciudad de Trujillo, específicamente la jurisdicción de la Municipalidad Distrital de Huanchaco, en el ámbito de El Milagro, zona de fuerte crecimiento, se tiene y muestra una poca capacidad para atender los servicios a la ciudad, por más esfuerzo que realice atender, por ello El Milagro necesita auto-gestionarse y por la dimensión de su crecimiento y desarrollo, como zona de emprendimiento, serán sus habitantes y autoridades que podrán asumir responsabilidades de incrementar la repuesta de sus ciudadanos para la mejora en la recaudación de sus arbitrios municipales, incrementar la capacidad de gestión para mejorar sus condiciones, donde tendrán el apoyo del Gobierno Municipal y del Gobierno Regional de La Libertad.

TERCERO. Se aduce que la creación del distrito de El Milagro, como parte de la fragmentación municipal 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.

Comentario

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 El Milagro” (Proyectos de Ley 892, 901 y 931 /2016-CR, 2823 y 3087 /2017-CR).

La propuesta Legislativa, en mención obedece al pedido de la población, representantes de los diversos pueblos y asentamientos humanos de El Milagro, motivados por la falta de oportunidades para su desarrollo, al sentirse relegados y excluidos, desde hace muchos años, siguen buscando auto-gestionarse y solicitan la creación del distrito, como una acción que consideran permitirá mejorar sus oportunidades, siendo por tanto esta propuesta legislativa declarativa, una respuesta a la justa solicitud de sus ciudadanos que insisten en una oportunidad de desarrollo.

c) Observación 4.

Resume los argumentos de la siguiente manera

- Se indica que la creación de nuevos distritos genera fragmentación y afectaría las transferencias de FONCOMUN, canon y regalía minera al distrito de Trujillo, distrito origen del nuevo distrito de El Milagro.

Comentario

Las aseveraciones realizadas en este puntos, se refieren a consecuencias, efectos y necesidades como resultado de la implementación del distrito de El Milagro, cuando esta sea propuesta y aprobada, sobre ello se debe precisar que declarar de interés nacional el futuro distrito de El Milagro, tiene el respaldo de sus ciudadanos que ante la falta de atención del estado para la solución de la mejora de sus condiciones en servicios básicos, infraestructura y presencia de las instituciones, considera en esta oportunidad de auto-gestionarse y poder impulsar su desarrollo, por ello cuenta con el apoyo del Gobierno Regional de La Libertad, explicado favorablemente en el punto 1, a través de un **Acuerdo Regional N° 062-2015-GR-LL/CR**.

- 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 población, a partir de ello es que la población de El Milagro, 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 Declarativa, que señala como de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de El Milagro, en la provincia de Trujillo, del departamento de La Libertad, la cual no implica creación, explícita o implícita, toda vez que la creación de distritos como acción de demarcación territorial, está supeditado 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

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 El Milagro” (Proyectos de Ley 892, 901 y 931 /2016-CR, 2823 y 3087 /2017-CR).

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 una norma declarativa, recurrimos a la opinión del doctor. Marcial Rubio Correa², el cual hace una diferencia entre 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 le 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 formula general (.....). Estas normas son dictadas como afirmaciones validas por sí mismas, más que como hipótesis de que a tal supuesto debe seguir tal consecuencia. (p. 90)

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 como el Gobierno Nacional, así como del Gobierno Regional de La Libertad, vienen cumpliendo 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, asimismo para la implementación de los procedimientos de creación de un distrito, cumplen de oficio sus responsabilidades desde la dación de la mencionada ley en el año 2002.

² El sistema jurídico, Introducción al Derecho” PUCP Fondo Editorial, Lima, 2017

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 El Milagro” (Proyectos de Ley 892, 901 y 931 /2016-CR, 2823 y 3087 /2017-CR).

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 El Milagro.

La propuesta de Ley que declara de interés nacional la creación del distrito El Milagro, en la provincia de Trujillo, del departamento de La Libertad, fue aprobada en la Comisión, durante la décimo primera sesión ordinaria del periodo legislativo 2017-2018, realizada el día miércoles 13 de diciembre del 2017, obteniendo una votación por unanimidad de los congresistas presentes. Posteriormente obtuvo también una aprobación en la comisión permanente y exoneración de la segunda votación por acuerdo de la Junta de Portavoces.

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

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

En relación a Proyecto de Ley, que declaran de interés nacional la creación de distritos y estas mismas se han convertido en ley, por iniciativa del Poder Legislativo se tiene:

Periodo Parlamentario 2011 – 2016.

Ley 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 Presidencia 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.

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 El Milagro” (Proyectos de Ley 892, 901 y 931 /2016-CR, 2823 y 3087 /2017-CR).

Promulgada por la Presidencia 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 Presidencia 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 Presidencia 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 del Congreso de la República, 31 de julio del 2017.

Ley 30750. Ley que declara de interés nacional y necesidad publica la creación del distrito de Udimá, en la provincia de Santa Cruz, en el departamento de Cajamarca

Promulgada por la Presidencia del Congreso la República, el 7 de abril del 2018.

Ley 30812. Ley que declara de interés nacional y necesidad publica la creación del distrito de Sillangate, en la provincia de Cutervo, en el departamento de Cajamarca

Promulgada por la Presidencia del Congreso la República, el 8 de julio del 2018.

Ley 30778. Ley que declara de interés nacional y necesidad publica la creación del distrito de San Joaquín, en la provincia de Ica, del departamento de Ica.

Promulgada por la Presidencia del Congreso la República, el 2 de junio del 2018.

f) La propuesta legislativa se alinea al 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:

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 El Milagro” (Proyectos de Ley 892, 901 y 931 /2016-CR, 2823 y 3087 /2017-CR).

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:

(...)

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 El Milagro”. (Proyectos de Ley 892, 931 y 936/2016-CR, 2823 y 3087/2017-CR).

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 El Milagro” (Proyectos de Ley 892, 901 y 931 /2016-CR, 2823 y 3087 /2017-CR).

LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA LA CREACIÓN DEL DISTRITO EL MILAGRO

Artículo único. Declaración de interés nacional y necesidad pública

Declárase de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito El Milagro, en la provincia de Trujillo, departamento de La Libertad.

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