

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 Udima, en la provincia de Santa Cruz, en el departamento de Cajamarca” (Proyecto de Ley 392/2016-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 Udima, en la provincia de Santa Cruz, en el departamento de Cajamarca” (Proyecto de Ley 392/2016-CR)

La Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, en la sesión ordinaria, celebrada el de 2017, 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 Udima, en la provincia de Santa Cruz, en el departamento de Cajamarca” con el voto favorable de los congresistas, en contra....., abstenciones

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Proyecto de Ley 392/2016-CR, que propone declarar de carácter prioritario y de preferencia social la creación del distrito de Udima, en la provincia de Santa Cruz en el departamento de Cajamarca”, ingresó al Área de Trámite Documentario el 12 de octubre del 2016 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 14 de octubre de 2016.

Con fecha 22 de mayo de 2017 la Comisión emitió un dictamen favorable aprobando por Unanimidad de los presentes un texto sustitutorio.

Sometido a debate en el Pleno, fue aprobado en primera votación en la sesión del 24 de agosto de 2017, y aprobado en segunda votación en la sesión del Pleno del 7 de setiembre de 2017, remitiéndose la Autógrafa correspondiente al Poder Ejecutivo el 15 de setiembre de 2017, en el sobre 19.

El 29 de setiembre de 2017, el Área de Trámite Documentario registra el Of. 256-2017-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. 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 29 de setiembre de 2017, ingresando a la Comisión con fecha 02 de octubre 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 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 Udima, en la provincia de Santa Cruz, en el departamento de Cajamarca” (Proyecto de Ley 392/2016-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 Udima, en la provincia de Santa Cruz, 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 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. ANALISIS DE LA OBSERVACION

A continuación se da cuenta resumida de las 10 observaciones planteadas y la respuesta que con respecto a ellas, organizadas según su contenido:

a) Observaciones 1 y 5

En las observaciones 1 y 5 se señala que la norma propuesta “vulnera el principio de la separación de poderes” (punto 5) 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” (punto 1).

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:

Gobierno Regional de Cajamarca.

- **Acuerdo Regional 018-2017-GR.CAJ-CR**, de 06 de marzo del 2017.
Primero: Declarar de interés Regional la creación del distrito de Udima, en la provincia de Santa Cruz- Departamento de Cajamarca.
- **Informe Técnico 001-2017-GR.CAJ/GRPPAT/SGAT/CEMT**, de fecha 24 de enero del 2017, que en su conclusión dice:
“... declarar de carácter prioritario e interés regional, la creación del distrito de Udima, en la provincia de Santa Cruz – Región Cajamarca, en virtud de que en el Estudio de Diagnóstico y Zonificación – EDZ de Santa Cruz, el centro poblado de Udima se constituya como un centro funcional de la provincia de Santa Cruz ...”.

Municipalidad Provincial de Santa Cruz

- **Oficio N° 340-2016-MPSC/A**, de 30 de noviembre del 2016.

Remitido a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, suscrito por el señor Alcalde Helmer Villoslada

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 Udima, en la provincia de Santa Cruz, en el departamento de Cajamarca” (Proyecto de Ley 392/2016-CR.

Montero, explicando que emite opinión favorable para la creación del distrito de Udima, por ser de urgente necesidad promover el desarrollo de Udima y sus caseríos.

Municipalidad Distrital de Catache

- **Of. 037-2017-MDC/A**, de 16 de febrero del 2017

Remitido a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, suscrito por el señor Alcalde Hector Campos Ugaz, quien comunica su opinión favorable para la creación del distrito de Udima.

b) Observaciones 2, 3 y 4

En los puntos 2 y 3 se indica que conforme a la Ley 27795 Ley de Demarcación y Organización Territorial, las competencias exclusivas en la temática de demarcación territorial corresponden al Poder Ejecutivo y se ejercen a través del ente rector en la materia, la Secretaria de Demarcación y Organización Territorial – PCM.

En el punto 4, se precisa que conforme al Reglamento del Congreso de la República, 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 (art. 76).

Comentario

La norma legal propuesta es una Norma Declarativa, declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Udima, en la provincia de Santa Cruz, en el departamento de Cajamarca, la cual NO IMPLICA CREACION, 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 población y sus autoridades, quienes en estricto cumplimiento de los requisitos establecidos por Ley, esperan se cumpla con sus aspiraciones.

c) Observación 6

En el punto 6, 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 Udima” (...).

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

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 Udima, en la provincia de Santa Cruz, en el departamento de Cajamarca” (Proyecto de Ley 392/2016-CR.

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.

d) Observaciones 7, 8 y 9

En el punto 7, se indica que la creación del distrito de Udima, afectaría las transferencias de FONCOMUN, canon y regalía minera al distrito de Catache, distrito origen del nuevo distrito de Udima.

En el punto 8, se indica que la creación del distrito de Udima afectaría a la capacidad recaudatoria para financiar sus gastos operativos.

En el punto 9, se indica que se requieren de recursos para contratación de personal, remuneraciones e implementación de infraestructura para el funcionamiento de la nueva Municipalidad.

Comentario

Las aseveraciones realizadas en estos puntos, se refieren a consecuencias, efectos y necesidades como resultado de la implementación del distrito de Udima, cuando esta sea propuesta y aprobada. Y se debe considerar adicionalmente que el distrito origen, Catache, del cual se desprendería Udima, cuanta con el apoyo del distrito de Catache, distrito origen de Udima.

Municipalidad Distrital de Catache

- **OFICIO N° 037-2017-MDC/A**, de 16 de febrero del 2017

Remitido a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, suscrito por el señor Alcalde Hector Campos Ugaz, quien comunica su opinión favorable para la creación del distrito de Udima.

e) Observaciones 10

En el punto 10, se aduce que la creación del distrito de Udima, 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 y anexos de Udima, 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 más 20 años, pues desde el año 1997 buscan auto-gestionarse y solicitan la creación del distrito, como una acción que consideran permitirá mejorar sus oportunidades.

Udima, pertenece al distrito de Catache, provincia de Santa Cruz, departamento de Cajamarca y su accesibilidad no guarda relación con su centro administrativo distrital Catache. Como se puede apreciar en los informes, el acceso a Udima desde Catache, toma 3:50 horas, siendo el único acceso para Udima desde el

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 Udima, en la provincia de Santa Cruz, en el departamento de Cajamarca” (Proyecto de Ley 392/2016-CR.

territorio de Cajamarca, provincia de Santa Cruz. Sin embargo el acceso del distrito de Oyotún (Lambayeque) toma en tiempo 1 hora, y el acceso desde la ciudad de Chiclayo, toma 2:30 horas. hora. Es decir a la población de Udima, le es más fácil la vinculación con Chiclayo, capital de otro departamento, que con su propia capital distrital Catache. Lo cual es un argumento para auto-gestionarse y velar por su propio desarrollo.

Finalmente, se ha remarcado que Udima cuenta con grandes oportunidades turísticas y la población se dedica a la protección de su medio ambiente en esta parte olvidada del país. Adicionalmente debe considerar que todo el ámbito de Udima, guarda una funcionalidad entre si y los caseríos y anexos que los conforman.

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 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 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)

(“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 los siguientes consideraciones.

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

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 Udima, en la provincia de Santa Cruz, en el departamento de Cajamarca” (Proyecto de Ley 392/2016-CR.

tanto del Gobierno Nacional así como del Gobierno Regional de Cajamarca 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 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 Udima.

La propuesta de Ley que declara de interés nacional la creación del distrito de Udima, en la provincia de Santa Cruz en el departamento de Cajamarca, fue aprobado en Comisión, en la cuarta sesión extraordinaria, realizada el 16 de mayo 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 sobre la cual llama la atención de la autoridad competente.

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

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.

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 Udima, en la provincia de Santa Cruz, en el departamento de Cajamarca” (Proyecto de Ley 392/2016-CR.

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.

Promulgada 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.

Promulgada 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:

(...)

Con este objetivo el Estado:

(a) Garantizara su accionar en todos los ámbitos geográficos, bajo los principios de subsidiaridad y solidaridad, con la finalidad de lograr un desarrollo humano

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 Udima, en la provincia de Santa Cruz, en el departamento de Cajamarca” (Proyecto de Ley 392/2016-CR.

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 b 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 Udima, en la provincia de Santa Cruz, en el departamento de Cajamarca” (Proyecto de Ley 392/2016-CR).

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

Artículo único. Declaración de interés nacional

Declárase de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Udima, en la provincia de Santa Cruz, en el departamento de Cajamarca.

Dese cuenta.

Sala de Comisión.

Lima, noviembre de 2017