

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 1846/2017-CR que propone una Ley que declara de interés nacional y de carácter prioritario la creación del distrito de Gran Pajonal, en la provincia de Atalaya del departamento de Ucayali.

**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 1846/2017-CR**, presentado por el grupo parlamentario Fuerza Popular a iniciativa del Congresista Glider Ushñahua Huasanga, que propone una Ley que declara de interés nacional y carácter prioritario la creación del distrito de Gran Pajonal, provincia de Atalaya, departamento de Ucayali.

La Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, en la..... sesión ordinaria, celebrada elde noviembre del 2017 del período anual de sesiones 2017 – 2018, acordó por..... de los presentes, la aprobación del texto sustitutorio del dictamen recaído en el Proyecto de Ley 1846/2017-CR, .que propone una Ley que declara de interés nacional y de necesidad pública la creación del distrito de Gran Pajonal en la provincia de Atalaya del departamento de Ucayali. La votación efectuada contó con la opinión favorable de los congresistas en contra de los congresistasy se abstuvieron los congresistas

I. SITUACIÓN PROCESAL

El **Proyecto de Ley 1846/2017-CR**, que propone una Ley que declara de interés nacional y carácter prioritario 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 el 07 de setiembre de 2017.

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

El **Proyecto de Ley 1846/2017-CR** tiene como objeto declarar de interés nacional y carácter prioritario la creación del distrito de Gran Pajonal, en la provincia de Atalaya, departamento de Ucayali.

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 1846/2017-CR que propone una Ley que declara de interés nacional y de carácter prioritario la creación del distrito de Gran Pajonal, en la provincia de Atalaya del departamento de Ucayali.

IV. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

A. ANÁLISIS TÉCNICO

1) Aspectos normativos relevantes

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 históricos y orígenes de Gran Pajonal

La historia de Atalaya, denominada la “Esmeralda de Ucayali” se remonta a la época de la colonización española en esta parte del país, más adelante, cuando llegaron los misioneros Jesuitas, recogieron el legado incaico y la denominaron Vehitiaricuy o Buena Vista.

En la época republicana se crea el distrito de Atalaya el 29 de mayo de 1928, posteriormente en el gobierno del Presidente Augusto B. Leguía, entra en vigencia la Ley 6251, norma que creó el distrito de Alto Ucayali con su capital Atalaya, ubicado en la provincia de Ucayali, antes perteneciente al departamento de Loreto y actualmente departamento de Ucayali.

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 1846/2017-CR que propone una Ley que declara de interés nacional y de carácter prioritario la creación del distrito de Gran Pajonal, en la provincia de Atalaya del departamento de Ucayali.

El 1 de junio del 1982, mediante la Ley 23416, Atalaya fue reconocida como provincia, manteniendo a la localidad de Atalaya como su capital.

Respecto al centro poblado de Oventeni, es preciso señalar que dicho nombre tiene su origen en los pastizales naturales que están dispersos en su extensa geografía.

En 1985 se crea la Organización Asháninca del Gran Pajonal (OAGP), organización que domina la lengua asháninca, posteriormente en la década de los noventa, se inician los primeros trazos de la apertura de la carretera Oventení - Puerto Ocopa, con el cual, la municipalidad provincial de Atalaya prevé la conexión de Atalaya con el Gran Pajonal mediante trocha carrozable, pudiéndose inaugurar el 28 de julio de 2004, la conexión de estos tramos entre Atalaya y Puerto Ocopa.

En relación a la propuesta de creación de distrito de Gran Pajonal, ya el Congreso de la República, en el periodo legislativo de 2011-2016, se presentó una iniciativa legislativa que declaraba de interés nacional y social la creación del distrito de Gran Pajonal, Proyecto de Ley 2809/2013-CR, el mismo que no tuvo el apoyo que necesitaba en su momento y fue decretado al archivo.

3) Ubicación y futuro distrito de Gran Pajonal.

El ámbito propuesto para el distrito de Gran Pajonal, se ubica en el actual distrito de Raymondi, provincia de Atalaya, departamento de Ucayali. Estaría conformado por las comunidades de: Tariza, Mañarini, Ponchoni, Bajo Chencoreni, Alto Chencoreni, Quemporequeshi, Quiteriavo, Cacoteni, Anexo Quirahuanero, Materiato, Tyouni, Chochoquiari, Selva Quirishiari, Pauti, Chinchini, Bajo Shimpi, Alto Shimpi, Anacayali, Monteverde, Santaniari, Anacayali, Misión Unine, Unini Cascada, entre otras.

Colindancias del distrito propuesto

El distrito de Gran Pajonal, ubicado al sur del distrito de Raymondi, tiene como límites los siguientes ámbitos. Véase Cuadro N°01.

Cuadro 01
COLINDANCIAS DEL DISTRITO DE GRAN PAJONAL

AMBITO	DELIMITA POR :	FRONTERA DE LIMITE
DISTRITO DE GRAN PAJONAL	N : Norte	Colinda con la provincia de Oxapampa, departamento de Pasco, asimismo con el distrito de Raimondi, en la provincia de Atalaya.
	E : Este	Colinda con el distrito de Raymondi, provincia de Atalaya.
	S : Sur	Colinda con la provincia de Satipo, departamento de Junín.
	O : Oeste	Colinda con la provincia de Oxapampa, departamento de Pasco

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 1846/2017-CR que propone una Ley que declara de interés nacional y de carácter prioritario la creación del distrito de Gran Pajonal, en la provincia de Atalaya del departamento de Ucayali.

4) Servicios básicos

Cuenta con una Institución Educativa de Nivel Inicial, una Institución Educativa de Nivel Primaria y una Institución Educativa Nivel Secundaria. También un Puesto de Salud, dotado con 05 profesionales entre médicos y técnicos.

Cuenta con desarrollo comercial, por la presencia de bodegas, restaurantes, hoteles, servicios de telefonía entre otros.

5) Propuesta de creación del distrito de Gran Pajonal.

Se trata de una propuesta de creación de un distrito en área rural de la selva peruana, en el ámbito del **distrito de Raymondi**, provincia de Atalaya, en el departamento de Ucayali. Véase Imagen N° 01.

Imagen 01
MAPA DE UBICACIÓN DEL DISTRITO DE GRAN PAJONAL



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 a la propuesta de distritalización de Gran Pajonal.

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.

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 1846/2017-CR que propone una Ley que declara de interés nacional y de carácter prioritario la creación del distrito de Gran Pajonal, en la provincia de Atalaya del departamento de Ucayali.

Cuadro 02
Requisitos relevantes que exige el reglamento de la Ley 27795, para el ámbito propuesto como distrito.

	REQUISITOS	ANÁLISIS
a.1	<i>Opinión mayoritaria de la población involucrada según lo establecido en el artículo 20 del presente Reglamento</i>	Existen pedidos constantes de los ciudadanos y comunidades del ámbito de Oventeni, para la obtención de su distritalización. Dado a la distancia a su actual capital distrital de Raimondi, que nos les permite el desarrollo adecuado.
a.2	El Volumen de la población total del ámbito propuesto (...) <i>Se consideran como volúmenes mínimos según la región natural:</i> • Para la Costa mayor a 12.000 habitantes. • Para la Sierra mayor a 3.800 habitantes. • Para la Selva mayor a 4000 habitantes.	Se cuenta con diversos pedidos, solicitudes y propuestas a nombre de las organizaciones de base, con alrededor de 30 caseríos En conjunto la propuesta de Gran Pajonal, tiene más de 14,000 habitantes. <i>Referencia: PL 2809/2013-CR</i>
a.3	La tasa de crecimiento poblacional de los dos últimos periodos intercensales o del último periodo intercensal del distrito o distritos orígenes deberá ser positiva.	Según estudios realizados en el departamento de Lima, existe una tasa de crecimiento poblacional positiva en la región y extrapolada a la provincia de Atalaya y distrito de Raimondi se tiene que su tasa de crecimiento es de 3.85% de crecimiento anual
a.4	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.	Históricamente y comunamente existe una cohesión entre las comunidades quienes están organizados en la Organización Asháninka del Gran Pajonal (OAGP) habitantes de Gran Pajonal, y de su capital Oventeni
a.5	La necesidad de una adecuada prestación de servicios administrativos y sociales, considerando la demanda y la accesibilidad de los mismos.	Gran Pajonal, necesita atención, actualmente la capital del distrito Atalaya, se encuentra a 74 km de distancia, con una vía de acceso en mal estado que muchas veces demora un día entero en trasladarse, cabe mencionar que el traslado de Oventeni a Atalaya, es primero vía terrestre y luego vía fluvial.

Elaboración: Comisión de Descentralización

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 1846/2017-CR que propone una Ley que declara de interés nacional y de carácter prioritario la creación del distrito de Gran Pajonal, en la provincia de Atalaya del departamento de Ucayali.

Cuadro 03
Requisitos relevantes del reglamento de la Ley 27795, para el caso del centro poblado propuesto como capital

	REQUISITOS	ANÁLISIS
c.1	Una población mínima según la región natural 2,500 habitantes para la Costa 1,500 habitantes para la Sierra 1.800 habitantes para la Selva	La localidad de Oventeni, cuenta a la fecha con una población mayor a los requerido por Ley, conformado por habitantes provenientes de las diversas comunidades nativas, migrantes y colonos asentados en la zona.
c.2	Tasa de crecimiento poblacional de los dos últimos periodos intercensales o del último periodo intercensal deberá ser positiva.	La tasa de crecimiento poblacional de la futura capital, el Centro Poblado de Oventeni es de 3.85 % anual.
c.3	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.	El Centro Poblado de Oventeni, es el centro de todo el ámbito propuesto como nuevo distrito, que tiene un crecimiento ordenado. Véase Imagen N° 02. Asimismo se interconecta con los demás distritos de la provincia de Atalaya.

Elaboración: Comisión de Descentralización

Imagen 02
MAPA DE UBICACIÓN DEL CENTRO POBLADO OVENTENI.



6) Acciones desarrolladas para la distritalización de Gran Pajonal

El 13 de marzo del 2015, el Gobierno Regional de Ucayali, dio apertura al expediente técnico para el Saneamiento y Organización Territorial de la provincia de Atalaya y la creación del distrito de Gran Pajonal.

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 1846/2017-CR que propone una Ley que declara de interés nacional y de carácter prioritario la creación del distrito de Gran Pajonal, en la provincia de Atalaya del departamento de Ucayali.

El 16 de febrero de 2016, se remite a través del Of. 114-2016-GRU-GR, el Acuerdo Regional 038-2016-GRU-CR, el cual aprueba el Expediente de Saneamiento y Organización Territorial de la provincia de Atalaya.

Finalmente, el 04 de febrero del 2017, mediante Of. 366-2017-GRU-GR, el Gobierno Regional de Ucayali, 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.

7) Propuesta legal para declarar de interés nacional y promover la creación del distrito de Gran Pajonal, en la provincia de Atalaya

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 Gran Pajonal, en la provincia de Atalaya, departamento de Ucayali*, con fines de demarcación territorial.

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

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.

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 1846/2017-CR que propone una Ley que declara de interés nacional y de carácter prioritario la creación del distrito de Gran Pajonal, en la provincia de Atalaya del departamento de Ucayali.

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 Raymondi, provincia de Atalaya, departamento de Ucayali, a fin de crear el nuevo distrito de Gran Pajonal, 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 Ucayali, en lo que les compete.

9) Opinión favorable de la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial.

La Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial, emitió 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 39 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 del departamento de Ucayali, considerando la creación del distrito de Gran Pajonal con su capital el pueblo de Oventeni.

10) Criterios Básicos

Se puede establecer que la iniciativa legislativa cumple con los criterios acordados en la segunda sesión ordinaria, como base de priorización.

Cuadro 04
Criterios básicos de cumplimiento

Nº	CRITERIOS – SELVA	MINIMO	DATOS	cumple
1	Población Mínima Total	+4000	PL: 14,000	Cumple
2	Población de la Capital "CCPP OVENTENI"	+1800	PL: Mayor a 2000.	Cumple
3	Tasa de Crecimiento	Positiva	3.85 %	Cumple
4	EDZ u Opinión favorable del Gob. Regional / PCM	SI	Favorable	Cumple
5	No afectar a las áreas de Protección.		NO	Cumple

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 1846/2017-CR que propone una Ley que declara de interés nacional y de carácter prioritario la creación del distrito de Gran Pajonal, en la provincia de Atalaya del departamento de Ucayali.

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 Gran Pajonal, en la provincia de Atalaya, departamento de Ucayali.***

En ese sentido, será el Poder Ejecutivo, a través de su Secretaría de Demarcación y Organización Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros y al Gobierno Regional de Ucayali, quienes deberán realizar las acciones necesarias en materia de demarcación territorial en el ámbito del distrito de Raymondi, con fines de creación del distrito de Gran Pajonal, 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.

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 Gran Pajonal.

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 1846/2017-CR**, con el texto sustitutorio siguiente:

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 1846/2017-CR que propone una Ley que declara de interés nacional y de carácter prioritario la creación del distrito de Gran Pajonal, en la provincia de Atalaya del departamento de Ucayali.

TEXTO SUSTITUTORIO

LEY QUE DECLARA DE INTERES NACIONAL Y NECESIDAD PUBLICA LA CREACION DEL DISTRITO DE GRAN PAJONAL, EN LA PROVINCIA DE ATALAYA DEL 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 del, departamento de Ucayali.

Dese cuenta.

Sala de Comisión.

Lima, noviembre del 2017