

**Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo con relación a la Autógrafa “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Utao” (Proyectos de Ley 2005/2017-CR, 5517/2020-CR).**

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

### **PERIODO ANUAL DE SESIONES 2020-2021**

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 Utao”. (**Proyecto de Ley 2005/2017-CR y 5517/2020-CR**).

La Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, en la vigésima sesión ordinaria, celebrada el 14 de octubre de 2020 del periodo de sesiones 2020-2021, realizada por medios virtuales en la plataforma Microsoft Teams, acordó por **MAYORÍA** de los presentes, **APROBAR** el Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo con relación a la Autógrafa “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Utao” (Proyectos de Ley **2005/2017-CR y 5517/2020-CR**), habiendo registrado el **voto favorable** los congresistas: Kenyon Eduardo Durand Bustamante, Carlos Andrés Pérez Ochoa, Yessy Nélide Fabián Díaz, Humberto Acuña Peralta, Perci Rivas Ocejó, Robertina Santillana Paredes, Robledo Noé Gutarra Ramos, Alfredo Benites Agurto, Jesús del Carmen Núñez Marreros, Liliana Angélica Pinedo Achaca, Gilmer Trujillo Zegarra, Mártires Lizana Santos, Luis Felipe Castillo Oliva, Norma Hirma Alencastre Miranda, Angélica María Palomino Saavedra, Lenin Fernando Bazán Villanueva y Grimaldo Vásquez Tan.

Con la abstención del congresista Walter Rivera Guerra.

### **I. SITUACION PROCESAL**

El **Proyecto de Ley 2005/2017-CR**, que propone una “Ley que declara de interés nacional y de necesidad pública la creación del distrito Utao” ingresó al Área de Trámite Documentario el 13 de octubre del 2017 y fue remitido a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, como única comisión dictaminadora, mediante decreto de envío del 16 de octubre del 2017.

La Comisión en la tercera sesión extraordinaria, celebrada el jueves 2 de mayo de 2019 del periodo anual de sesiones 2018-2019, acordó por mayoría de los presentes aprobar el texto sustitutorio del dictamen recaído sobre el Proyecto de Ley 2005/2017-CR.

El Pleno del Congreso en la sesión virtual del 31 de julio de 2020 debatió el dictamen, el cual fue aprobado en primera votación y dispensado de la segunda, proceso en el cual se acumula el Proyecto de Ley 5517/2020-CR.

**Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo con relación a la Autógrafa “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Utao” (Proyectos de Ley 2005/2017-CR, 5517/2020-CR).**

El 25 de agosto del 2020, el Área de Trámite Documentario registra el Of. 155-2020-PR remitido por el Poder Ejecutivo que contiene la Observación a la Autógrafa de Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Utao, suscrita por el señor Martin Alberto Vizcarra Cornejo, Presidente de la República y refrendada por el señor Walter Roger Martos Ruiz, 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 25 de agosto de 2020.

Con arreglo al artículo 108 de la Constitución Política del Perú, 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 OBSERVACION**

La observación de la Autógrafa de Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Utao, provincia y departamento de Huánuco, remitida por el Poder Ejecutivo, considera que la fórmula legal planteada no considera las competencias en las materias asignadas al Poder Ejecutivo, no precisa el contenido de la declaratoria de interés nacional y necesidad pública, así como no considera los alcances económicos y presupuestales de la norma.

## **III. MARCO NORMATIVO**

- Constitución Política del Perú
- Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial
- Reglamento del Congreso de la República
- Ley 30918, Ley que fortalece los mecanismos para el tratamiento de las acciones de demarcación territorial.

## **IV. ANALISIS DE LA OBSERVACION**

A continuación, se presentan las observaciones que se plantean y los comentarios que con relación a ellas se formulan, organizadas según su contenido.

### **A. Observación 1**

En esta observación, se precisa anotar que el numeral 7 del artículo 102 de la Constitución Política del Perú establece que *“Son atribuciones del Congreso, entre otras, aprobar la demarcación territorial que proponga el Poder Ejecutivo”*; y que *“el artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República señala que las proposiciones presentadas por el Presidente de la República pueden versar sobre cualquier asunto y de manera exclusiva le corresponde la iniciativa en legislación demarcatoria territorial.”*

Asimismo indica que *“el artículo 1 de la Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, reafirma que el tratamiento de demarcación territorial es competencia exclusiva del Poder Ejecutivo (...)”* y *“El numeral 1 del artículo 5 de la Ley 27795 precisa además que la Presidencia del Consejo de Ministros a través de la*

**Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo con relación a la Autógrafa “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Utao” (Proyectos de Ley 2005/2017-CR, 5517/2020-CR).**

*Secretaría de Demarcación y Organización Territorial, es el órgano rector del sistema nacional de demarcación territorial con competencia, entre otras funciones, para conducir las acciones de demarcación territorial de creación de distrito o provincia, fusión de distritos, traslado de capital y anexión en zonas declaradas de interés nacional”*

**Comentario:**

Los proyectos de ley, de carácter declarativo, están orientados esencialmente a un objetivo como es el de llamar la atención de las autoridades nacionales, debido a que representa una expresión, un anhelo y un reclamo de su población y que por esa razón deben ser atendidas.

Esta afirmación se sustenta en el artículo científico de Hernández<sup>1</sup> (2005) estudio que incluye las normas jurídicas declarativas dentro de las normas de clase realizativa, porque:

“De los cinco tipos de actos ilocutivos que Searle propone, la clase de las declaraciones es la que mejor se corresponde con lo que aquí llamamos enunciados realizativos dentro del ámbito del derecho. Las declaraciones, según Searle, son enunciados que, si se realizan con éxito, hacen que su contenido proposicional se corresponda con la realidad: el enunciado se ajusta a la realidad y la realidad se ajusta al enunciado, hasta coincidir plenamente. Esto significa, en el mundo jurídico, que una norma que dice “El señor x es nombrado Gobernador” hace que la realidad y lo dicho por la norma coincidan plenamente fuera del ámbito del lenguaje, o sea, en el mundo real. El enunciado hace exactamente lo que dice. Para ello tiene que existir un señor x, y tiene que existir un cargo como el de Gobernador con unas propiedades reales, y a partir de eso el señor x y el cargo de Gobernador se acoplan entre sí. No se trata de un ajuste lenguaje-a-lenguaje como el de las definiciones estipulativas, sino de un ajuste simultáneo y recíproco lenguaje-a-mundo y mundo-a-lenguaje. Lo que se dice coincide exactamente con lo que ocurre, porque lo que ocurre es una consecuencia inmediata de lo que se dice. Esto es lo propio de los enunciados realizativos.” (Hernández, 2005, p.499)

En la realidad Utao presenta una dinámica social, económica y cultural propias, en base a una identidad particular, que se configura dentro de una unidad limitada que no le permite desarrollarse de acuerdo a sus necesidades, debido a una armazón político administrativa que la mantiene alejada y olvidada (mundo), por lo que corresponde entonces, dentro de la perspectiva de Hernández, desarrollar la norma dentro de la lógica lenguaje-a-mundo y mundo-a-lenguaje, lo cual implica que lo que expresa la norma es exactamente lo que está ocurriendo, configurando la relación de reciprocidad entre sí.

---

<sup>1</sup> Hernández, J. (2005) *Clasificación de las normas jurídicas como enunciados de actos ilocutivos*. Artículo científico en Anuario de Derechos Humanos. Nueva Época. Vol. 6. 2005 (455-509). En: <https://revistas.ucm.es/index.php/ANDH/article/download/ANDH0505110455A/20861>

**Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo con relación a la Autógrafa “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Utao” (Proyectos de Ley 2005/2017-CR, 5517/2020-CR).**

Por otro lado, la Revista Jurídica<sup>2</sup> (2014) señala que las normas declarativas generalmente señalan fines intangibles y permanentes contenidos en el Preámbulo de la Constitución. Son valores y principios que, por gozar del aprecio y aceptación de la comunidad, la Constitución se encarga de recogerlos; en este sentido se refiere a que:

“Estos valores y principios cumplen una cuádruple función:

- a) Sirven de guía para el Constituyente y más tarde, una vez que están incorporados en la Constitución, de guía para que el legislador o quien tenga la facultad normativa dicte normas respetando estos principios;
- b) Sirven de guía para la interpretación de las normas;
- c) Invalidan las normas ordinarias que se les opongan;
- d) Sirven para llenar las lagunas del derecho. No olvidemos que la Constitución es la fuente de la que se nutren las diversas ramas del derecho y en nuestro país la Constitución está recuperando esa función de ser el "derecho común", función que hasta hace poco le atribuíamos sólo al Derecho Civil, debido a que la Constitución ha sido rota un sin número de veces por dictaduras. De esta forma la Constitución cumple con la función de asegurar que el sistema jurídico sea completo; que, si existiera una laguna, ésta se la pueda llenar de acuerdo con los valores y principios consagrados en ella.”

La presente norma legislativa que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Utao, indica una valoración nacional que se sucede del principio de igualdad que enuncia la Constitución Política, además se remarca que con esta propuesta normativa no existe forma de trasgredir ni confrontar las leyes establecidas, sino que por el contrario, esta es un complemento de los anhelos de desarrollo y bienestar de las poblaciones que se encuentran postergadas por sus autoridades (mundo).

Además, la propuesta legislativa no genera colisión con el artículo 1, ni con el numeral 1 del artículo 5 de la Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, puesto que tal como se afirma tiene carácter declarativo y por tanto no ejecuta demarcación de territorio alguno y menos usurpa esa exclusiva competencia del Poder Ejecutivo, en la medida que propugna que este poder proceda sobre sus atribuciones a realizar dichas actividades.

## **B. Observación 2**

En la observación 2 expresa que: *“En adición a lo expuesto, el artículo 13 de la referida Ley 27795, señala que se pueden identificar espacios al interior del territorio nacional como zonas de interés nacional para iniciar acciones de demarcación territorial, acciones que solo corresponden, sin excepción, a la Presidencia del Consejo de Ministros.”*

---

<sup>2</sup> Revista Jurídica (2004) *Clasificación de las normas constitucionales*. Publicación digital del 07.01.2004. Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil. En <https://www.revistajuridicaonline.com/2004/01/clasificacion-de-las-normas-constitucionales/>

**Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo con relación a la Autógrafa “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Utao” (Proyectos de Ley 2005/2017-CR, 5517/2020-CR).**

Hace mención del principio de Subsidiariedad recogido en la Ley 27783, que supone y exige 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; agrega además que: *“En ese sentido, las acciones de demarcación, territorial pretenden resolver las necesidades de una población que reside en un entorno local o regional, por lo que estas deben ser atendidas, siguiendo este principio de subsidiariedad, a través de los instrumentos técnicos contemplados en la legislación vigente sobre la materia.”*

**Comentario:**

La facultad exclusiva de la Presidencia del Consejo de Ministros para la identificación de espacios al interior del país, como zonas de interés nacional para iniciar acciones de demarcación territorial, no es materia de objeción alguna, pero es necesario que se comprenda que la norma propuesta no se contrapone a esa facultad, sino que por el contrario, le impregna ánimo para que se cumpla aquella función otorgada por la ley, en la medida que llama su atención; asimismo el principio de subsidiariedad no está en cuestión toda vez que, estamos de acuerdo con que la asignación de competencias y facultades a cada uno de los niveles de gobierno debe adecuarse y guardar equilibrio a la mejor prestación de los servicios del Estado hacia la comunidad.

De otro lado, esta propuesta normativa no desarrolla demarcación territorial alguna, puesto que por ningún lado establece espacios o indica límites, ya que como norma declarativa encausa los sentimientos de la población de Utao que aspira a conseguir su desarrollo, convocando para ello la mirada de las autoridades y de manera particular, de la Presidencia del Consejo de Ministros, reconociéndole sus atribuciones de ley para que ejecute estos estudios y actividades, debiendo actuar de acuerdo a la ley y observando cuidadosamente el principio de subsidiariedad que se menciona.

**C. Observación 3**

En la observación 3 señala: *“el interés nacional debería reflejar la necesidad de atender una preocupación cuya solución produce efectos que superan los entornos locales y de beneficiar al Estado en su conjunto y, como tal, prevalece sobre cualquier otro interés, propendiendo al bien común de la sociedad, al logro de un objetivo nacional o de una política pública.”* También agrega que *“en la normativa nacional vigente sobre demarcación y organización territorial no existen disposiciones legales que desarrollen la figura de “interés nacional” o el procedimiento que se debe seguir para la declaratoria del mismo; sin embargo, el sentido de “interés nacional” en asuntos de demarcación territorial que inspira tales declaraciones debe ser el señalado en el párrafo precedente, situación que no se verifica en la autógrafa en cuestión”*

**Comentario:**

Esta observación se fundamenta en que el reflejo de estas necesidades, debe superar los ámbitos locales para considerarse un “interés nacional” con implicancia en el beneficio del Estado, lo cual es una afirmación correcta pero aun incompleta, puesto que por tratarse de necesidades humanas y sociales no se pueden circunscribir

**Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo con relación a la Autógrafa “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Utao” (Proyectos de Ley 2005/2017-CR, 5517/2020-CR).**

exclusivamente a un conflicto de espacios, sino a la inversa, que estas necesidades humanas, en la medida que son comunes a las de otros ámbitos locales del país, adquieren una dimensión nacional y por tanto configuran un “interés nacional”. Esta inferencia lógica nos lleva a indicar que el declarar de interés nacional un hecho y necesidad de carácter local no significa una contradicción, ya que esta se presentaría en la medida que esa problemática fuera exclusiva, aislada y única para esa localidad y no revistiera importancia para el resto del país; esto no sucede con esta propuesta normativa, mucho más por involucrar pueblos estratégicos para impulsar el desarrollo de su zona y su región.

En relación al segundo punto de esta observación que expresa la inexistencia de disposiciones legales que desarrollen la figura de “interés nacional” o el procedimiento a seguir para la declaratoria del mismo, se debe manifestar que en la doctrina misma del Derecho se insiste en que las fuentes del Derecho son la norma, la jurisprudencia y la doctrina y que en esta última se ha tratado la naturaleza, definición, clasificación, etc., de las normas y se ha conceptualizado desde diversas perspectivas la “norma declarativa” tal como lo hace, por ejemplo, el Dr. Castro Patiño<sup>3</sup> (2003), cuyos estudios recoge y publica la Corte Interamericana de Derechos Humanos de Costa Rica.

#### **Observación 4**

En cuanto a esta observación se puede apreciar que sostiene lo siguiente: *“Así para el Tribunal Constitucional, el interés nacional es un concepto que “tiene que ver con aquello que beneficia a todos, por ende, es sinónimo y equivalente al interés general de la comunidad”*. Seguidamente menciona: *“En la misma línea, la necesidad pública puede entenderse, a decir de García Toma, como el “conjunto de medidas que redundan en beneficio, ventaja o utilidad a favor de la ciudadanía”*.

#### **Comentario:**

Lo que expresa el Tribunal Constitucional no es posible de refutación en relación al beneficio de todos y al interés general; y justamente con esta iniciativa normativa se apunta hacia ese horizonte, al interés general de todo el pueblo de Utao y sus alrededores más allá de la circunscripción que pretende ser distrito, a sus necesidades, a sus requerimientos, a su desarrollo, este anhelo no es propio y exclusivo de Utao, sino que trasciende hacia un alcance nacional en la medida que todos ellos son comunes a la mayor parte del Perú en toda su extensión que reclama incesantemente tener una mejor y mayor calidad de vida.

Al respecto Morgenthau<sup>4</sup> (2013) afirma que:

“Con frecuencia se ha atacado a la concepción realista de la política exterior argumentando que su concepto medular, es decir el interés nacional, no ofrece una norma aceptable para el proceder político. Este argumento se fundamenta principalmente en dos razones: la vaguedad del concepto y su

<sup>3</sup> Castro P., Iván (2003) *La inconstitucionalidad por omisión: Una reforma necesaria en la constitución ecuatoriana*. Tesis doctoral en la Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil. En <https://www.corteidh.or.cr/tablas/27230.pdf>

<sup>4</sup> Morgenthau, H. (2013) Otro “gran debate”: el interés nacional de los estados Unidos. En <http://biblio3.url.edu.gt/Publi/Libros/2013/Relaciones-ElpensamientoClasico/06.pdf>

**Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo con relación a la Autógrafa “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Utao” (Proyectos de Ley 2005/2017-CR, 5517/2020-CR).**

condición susceptible a ciertas interpretaciones, tales como la de imperialismo sin límites y nacionalismo cerrado, que no concuerdan con la tradición norteamericana de política exterior. Considerando los motivos que refiere, el argumento se puede calificar de sólido, pero no logra invalidar la utilidad del concepto.” Y añade que “En dos aspectos, el concepto de interés nacional guarda similitud con las “grandes generalidades” de la Constitución, entre las que destacan el bienestar general y el proceso establecido. Contiene un significado residual inherente al concepto mismo, pero, fuera de estos requisitos mínimos, su contenido puede recorrer toda la gama de significados que ofrezcan una compatibilidad lógica con el mismo. Tal contenido es determinado por las tradiciones políticas y por el contexto cultural total en el que una nación formula su política exterior. Por ende, el concepto de interés nacional incluye dos elementos: uno de ellos es requisito lógico y, en ese sentido, necesario, y el otro es de carácter variable y está determinado por las circunstancias. (...)” (p. 167 y 168)

La definición de interés nacional plantea concordancia con las líneas centrales y medulares de la Constitución, siendo las principales el bienestar general y el proceso establecido. Se trata aquí pues, de conjugar por lo menos estos tres elementos, es decir tomando los ejes centrales de la Constitución enlazarlos al bienestar nacional partiendo de Utao, que implica orientarlos a la satisfacción de las necesidades básicas de su población que son las mismas del contexto nacional, pero cuidando el respeto de las normas adjetivas que rigen estos mismos procesos y elevándose de tal manera que no colisione con el sistema jurídico. El requisito lógico está dado por formas de interacción política que son propias y ciertas veces contrarias a nuestro modelo occidental, las cuales se manifiestan en su exigencia de contar con autonomía de gobierno local que le sea propio; y su contexto cultural que sería el carácter variable que obedece a sus circunstancias y tiene en su raíz el ingrediente tradicional andino.

#### **D. Observación 5**

En cuanto a la observación 5 se puede apreciar dos imprecisiones

**PRIMERO:** La observación indica que la Quinta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo No 1275, Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, 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 norma como propuesta legislativa declarativa, refiere en su artículo único: *Declárese de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Utao, en la provincia de Huánuco, departamento de Huánuco.*

Tratándose esta norma de una de carácter declarativo, en materia de demarcación territorial, llama la atención del Poder Ejecutivo, como expresión ciudadana, ya que el procedimiento de creación se plantea en fiel cumplimiento y funciones de las instancias competentes, establecidos bajo los requisitos enmarcados por la Ley

**Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo con relación a la Autógrafa “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Utao” (Proyectos de Ley 2005/2017-CR, 5517/2020-CR).**

27795 Ley de demarcación y Organización Territorial y su Reglamento y su modificatoria, la Ley 30918, Ley que Fortalece los Mecanismos para el tratamiento de las Acciones de Demarcación Territorial. Siendo esta una norma declarativa, no precisa que previamente se soliciten los requisitos de viabilidad al Ministerio de Economía y Finanzas, los cuales deben presentarse para su debida oportunidad, siguiendo el trámite establecido en la ley.

**SEGUNDO:** Señala que no se ha realizado un análisis cuantitativo de los beneficios y costos de la mediada, así como su caudal recaudatorio ni efectúa un análisis del impacto sobre las finanzas públicas del distrito de origen (Huánuco).

**Comentario:**

Los ingresos de las municipalidades, por lo general, no son los óptimos y Utao en particular, tiene un potencial no aprovechado de recursos que van desde la agricultura, ganadería, industria artesanal, hasta el turismo de aventura, vivencial, histórico, cultural, etc. (Proyecto de Ley No 2005/2017-CR). Se requiere entonces de un gobierno local que con autonomía pueda organizar la comunidad para su propio desarrollo paralelamente que le genera rentas al estado.

**E. Observación 6**

En la observación 6, se refiere a: “La promoción de la creación de distritos, como ocurre con las “declaraciones de interés nacional y necesidad pública” generan falsas expectativas en la población tales como que la creación de un distrito traerá recursos adicionales para el mismo, sin afectar al distrito de origen”

**Comentario:**

Actualmente el distrito de origen ha demostrado muy poca capacidad para atender las necesidades más básicas que tanto necesitan sus caseríos y demás sectores. Las declaraciones de interés nacional necesidad pública de ninguna manera generan falsas expectativas, si no por el contrario abren puertas de comunicación más estrecha entre el estado y esta población, lo cual redundaría en el beneficio colectivo y su desarrollo.

Moreno, Palomino, Frías y Del Pino<sup>5</sup> (2015) en Argentina señalan que:

“En la revisión desarrollada ha quedado establecido el carácter polisémico e interdisciplinar del concepto y, por ello, la importancia de una clarificación terminológica del mismo. El concepto necesidad hace referencia a una evaluación que pone de manifiesto un desfase en una situación analizada y otra considerada ideal o de referencia. Se han desarrollado cuatro conceptos derivados del concepto matriz de *necesidad*, dos de ellos hacen referencia a la evaluación de la situación efectuada por la persona (*necesidad* sentida y expresada) y dos hacen referencia a la evaluación proveniente de un técnico o profesional (normativa y comparativa). Adicionalmente se ha desarrollado dos perspectivas fundamentales en la aplicación del concepto:

<sup>5</sup> Moreno, S., Palomino, P., Frías, A. y Del Pino, R. (2015) En torno al concepto de necesidad. En: [http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1132-12962015000300010](http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1132-12962015000300010)

**Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo con relación a la Autógrafa “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Utao” (Proyectos de Ley 2005/2017-CR, 5517/2020-CR).**

la perspectiva humanista vs racionalista, que parten de bases filosóficas e ideológicas diferentes. El uso apropiado del término en el ámbito de la Salud Pública requiere de la explicitación de los juicios de hecho y de valor que contenga el concepto de *necesidad*, la relación con los objetivos de política sanitaria o sociosanitaria o las consecuencias en términos de equidad.”

En este caso nos encontramos frente a una necesidad pública que hace referencia a una evaluación que desnuda la desfase, en la perspectiva de Moreno y otros, de una situación analizada y otra que se considera ideal, es decir la necesidad de un pueblo como Utao y su ideal de desarrollo, postergado por muchos años, escenario que recoge nuestra propuesta de ley, buscando materializar ese ideal de desarrollo. Estamos frente a un escenario de necesidad pública.

#### **F. Observación 7**

Esta observación señala que: *“La fragmentación Municipal es uno de los principales problemas de la descentralización peruana”*.

##### **Comentario:**

Se debe insistir y remarcar que **no está demostrado que la fragmentación municipal sea un problema principal para la descentralización en el Perú; tampoco que la creación de un distrito sea fragmentación**, conceptos que podrían ser válidos para regiones que han logrado desarrollar y se ubican en países desarrollados, donde ejecutar tal acción si pudiera generar problemas a sus políticas de desarrollo nacional, en tanto han logrado una integración, no siendo así para países como el Perú donde aún la mayor cantidad de pueblos alejados reclaman que el Estado llegue a ellos. En el Perú, la creación de un distrito puede generar mayor complejidad a la administración centralista del país, pero al ciudadano o habitante del distrito creado le origina esperanza y oportunidad de desarrollo, llegando a percibir que la descentralización es una solución a sus problemas.

#### **G. Observación 8**

En la observación 8 expresa que: *“No cuenta con una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que puedan ser destinados para su implementación durante el presente año fiscal”*

##### **Comentario:**

Reiteramos que, con esta norma declarativa, se realiza un pronunciamiento y a la vez un llamado a las autoridades para que podamos entender que hay pueblos que no cuentan con ningún tipo de infraestructura, ayuda social o económica, estas necesidades son muy apremiantes, pero simultáneamente no visibles directamente para quienes ejercen nuestro gobierno. Se tiene que hacer paso al andar y esta realidad se mantendrá si no se presta suficiente y debida atención a los justos reclamos de nuestros pueblos que anhelan salir del atraso. No es posible postergarlos más tiempo, no debemos aparecer insensibles ante una evidente y sostenida realidad problemática.

**Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo con relación a la Autógrafa “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Utao” (Proyectos de Ley 2005/2017-CR, 5517/2020-CR).**

## 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 Castro Patiño<sup>6</sup> (2003) en su trabajo publicado en la página digital de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de Costa Rica, quien define pluralizando la “norma declarativa” como aquellas que:

*Constituyen una proclamación de propósitos y afirmación de principios. Para algunos constitucionalistas estas normas carecen de contenido jurídico. Sin embargo, sirven de pauta de interpretación e invalidan las normas ordinarias que se les opongan. (p. 27)*

Por su parte el Dr. Marcial Rubio Correa<sup>7</sup>, 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 lógicamente-jurídicamente una consecuencia.*

*El supuesto tiene que suceder en la realidad para que se desencadene, siempre lógicamente-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)*

*Existen determinadas normas jurídicas que tienen la particularidad excepcional de carecer de un supuesto explícito y, por lo tanto, no se adecuan 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)*

*(“Teoría esencial del ordenamiento jurídico-peruano” PUCP Fondo Editorial, Lima, 2017)*

### b) La norma legislativa en 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 Poder Ejecutivo, así como del Gobierno Regional, vienen cumpliendo en sus ámbitos jurisdiccionales.

La propuesta legislativa no genera gastos adicionales al Estado, puesto que existen organismos estatales competentes para realizar los procedimientos demarcatorios de ley con su respectivo presupuesto asignado anualmente, asimismo para la implementación de los procedimientos de creación de un distrito, cumplen de oficio

<sup>6</sup> Ibidem

<sup>7</sup> Rubio, M. (2017) *El sistema jurídico, Introducción al Derecho*. PUCP Fondo Editorial, Lima.

**Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo con relación a la Autógrafa “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Utao” (Proyectos de Ley 2005/2017-CR, 5517/2020-CR).**

sus responsabilidades correspondientes a evaluar tales propuestas, desde la promulgación de la Ley 27795, en el año 2002.

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

Esta norma declarativa por su naturaleza, llama la atención a los entes competentes para tener en cuenta un pedido de la población, lo cual no implica eliminar requisito alguno establecido en la Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial y su Reglamento, dado que esta Ley establece claramente las competencias y requisitos necesarios a cumplirse para las acciones de demarcación territorial.

**d) El Poder Legislativo aprobó la propuesta legislativa que declara de interés nacional para la creación del distrito de Utao.**

La propuesta de Ley que declara de interés nacional la creación del distrito de Utao, en la provincia de Huánuco, departamento de Huánuco, fue aprobada en la Comisión con una votación favorable, al igual que la obtenida en el Pleno del Congreso, tal como se da cuenta en la situación procesal.

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

Podemos citar diversos proyectos de ley, que declaran de interés nacional la creación de distritos y que se han convertido en Ley, por iniciativa del Poder Legislativo, los cuales son:

**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 Republica Ollanta Humala Taso, 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 el 13 de enero del 2017.

Ley 30544, Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Huaycán. Promulgada por el Congreso de la Republica, el 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 el Congreso de la Republica, el 17 de mayo del 2017.

**Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo con relación a la Autógrafa “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Utao” (Proyectos de Ley 2005/2017-CR, 5517/2020-CR).**

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 el Congreso de la República, el 19 de mayo del 2017.

Ley 30625, Ley que declara interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Rinconada. Promulgada por el Congreso de la República, 31 de julio del 2017.

Ley 30750, Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Udimá, en la provincia de Santa Cruz, en el departamento de Cajamarca. Promulgada por el Congreso de la República, el 07 de abril del 2018.

Ley 30812, Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Sillangate, en la provincia de Cutervo, en el departamento de Cajamarca. Promulgada por el Congreso de la República, el 08 de julio del 2018.

Ley 30778, Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de San Joaquín, en la provincia de Ica, del departamento de Ica, Promulgada por el Congreso de la República, el 02 de junio del 2018.

**f) La propuesta legislativa de declarar de interés nacional la creación del distrito de Utao en la provincia de Huánuco, departamento de Huánuco, se alinea al requerimiento del Acuerdo nacional.**

El Acuerdo Nacional, es un conjunto de 24 políticas de Estado, aprobados por el consenso entre el 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 del 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:**

(...)

**Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo con relación a la Autógrafa “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Utao” (Proyectos de Ley 2005/2017-CR, 5517/2020-CR).**

Con este objetivo el Estado:

a) *Garantizará su accionar en todos los ámbitos geográficos, bajo los principios de subsidiariedad 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) *Impulsara y consolidara ciudades sostenibles como centros dinamizadores del desarrollo urbano y rural, articuladas debido a 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 **APROBACION 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 Utao” (**Proyectos de Ley 2005/2017-CR y 5517/2020-CR**)

## LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA LA CREACIÓN DEL DISTRITO DE UTAO

### Artículo único.- Declaración de interés nacional y necesidad pública

Declárese de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Utao, en la provincia de Huánuco, departamento de Huánuco.

Dese cuenta,  
Sala de Comisión.  
Lima, 14 de octubre 2020