

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 Ciudad de Dios” (Proyectos de Ley 2064/2017-CR, 5659/2020-CR).

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

PERIODO 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 Ciudad de Dios”. (Proyectos de Ley **2064/2017-CR, 5659/2020-CR**).

La Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, en la Decimonovena Sesión Ordinaria, celebrada el miércoles 7 de octubre de 2020 del periodo de sesiones 2020-2021, realizada por medios virtuales en la plataforma Microsoft Teams, acordó por **UNANIMIDAD** 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 Ciudad de Dios” (Proyectos de Ley **2064/2017-CR, 5659/2020-CR**), habiendo registrado el **voto favorable** los congresistas: Kenyon Eduardo Durand Bustamante, Carlos Andrés Pérez Ochoa, Paul Gabriel García Oviedo, Perci Rivas Ocejó, Robertina Santillana Paredes, Alfredo Benites Agurto, Robledo Noé Gutarra Ramos, Jesús del Carmen Núñez Marreros, Liliana Angélica Pinedo Achaca, Gilmer Trujillo Zegarra, Mártires Lizana Santos, Luis Felipe Castillo Oliva, Hirma Norma Alencastre Miranda, Mariano Andrés Yupanqui Miñano, Lenin Fernando Bazán Villanueva y Grimaldo Vásquez Tan.

I. SITUACION PROCESAL

El Proyecto de Ley **2064/2017-CR**, que propone “Ley que declara de interés nacional y de necesidad pública la creación del distrito Ciudad de Dios, en la provincia de Pacasmayo, departamento de La Libertad” ingresó al Área de Trámite Documentario el 02 de noviembre 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 07 de noviembre del 2017.

Con fecha 07 de agosto de 2020, se amplió la agenda de la sesión del Pleno, autorizando su debate. El Pleno del Congreso en la sesión virtual del 07 de agosto de 2020 debatió el dictamen, el cual fue aprobado en primera votación y dispensado de la segunda, así como también se procedió a la acumulación del Proyecto de Ley **5659/2020-CR**., sobre la misma materia.

El 02 de setiembre del 2020, el Área de Trámite Documentario registra el Of. 164-2020-PR remitido por el Poder Ejecutivo que contiene la Observación a la Autógrafa Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Ciudad de Dios, suscrita por el señor Presidente de la República y refrendada por el señor Walter Roger

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 Ciudad de Dios” (Proyectos de Ley 2064/2017-CR, 5659/2020-CR).

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 02 de setiembre de 2020.

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

La observación de la Autógrafa de Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Ciudad de Dios, remitida por el Poder Ejecutivo, considera que la fórmula legal planteada no considera las competencias en la materia 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 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”*.

Asimismo indica que “el artículo 1 de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, reafirma que el tratamiento de demarcación territorial es competencia exclusiva del Poder Ejecutivo (...)” y el *“El numeral 1 del artículo 5 de la Ley 27795 precisa además que la Presidencia del Consejo de Ministros a través de la Secretaria de Demarcación Territorial es competencia exclusiva del Poder Ejecutivo, estableciendo que las definiciones básicas, criterios técnicos y los procedimientos para el tratamiento 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”*

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 Ciudad de Dios” (Proyectos de Ley 2064/2017-CR, 5659/2020-CR).

Comentario:

Los proyectos de ley, de carácter declarativo, se orientan fundamentalmente al objetivo 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 Hernández¹ (2005) estudio que incluye las normas jurídicas declarativas dentro de las normas de clase realizativos, 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)

Se trata pues de 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.

La Revista Jurídica² (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.

“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;

¹ 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>

² 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 Ciudad de Dios” (Proyectos de Ley 2064/2017-CR, 5659/2020-CR).

- 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 indica una valoración nacional que se sucede del principio de igualdad que enuncia la Constitución Política del Perú, 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 No 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 No 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.”*

Hace mención del principio de Subsidiariedad recogido en la Ley No 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 de la Presidencia del Consejo de Ministros para la identificación de espacios al interior del país, no tiene objeción, pero debe entenderse que la norma propuesta no se opone a ello, sino por el contrario coadyuva a que se cumpla esa función otorgada por la ley, llamando 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

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 Ciudad de Dios” (Proyectos de Ley 2064/2017-CR, 5659/2020-CR).

debe adecuarse y guardar equilibrio a la mejor prestación de los servicios del Estado a la comunidad.

Por otro lado esta propuesta normativa no realiza demarcación territorial alguna, ni intenta hacerlo puesto que como norma declarativa canaliza los anhelos de la población de Ciudad de Dios en la búsqueda de su desarrollo y convoca la atención de las autoridades y en particular de la Presidencia del Consejo de Ministros, dada sus atribuciones de ley para que realizar estos estudios y actividades, debiendo proceder de acuerdo a la ley y teniendo en cuenta 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:

La observación se funda en que el reflejo de estas necesidades, deben superar los entornos locales para ser un “interés nacional” y redundar en el beneficio del Estado, lo cual es correcto hasta allí, pero mereciendo una visión más amplia para no perderse en lo trivial, por lo que se debe agregar que si bien se trata de un entorno local se debe considerar que el declarar de interés nacional un hecho y necesidad de carácter local no es contradictorio, en la medida que lo sería si esa problemática fuera exclusiva, aislada y única dentro de tal jurisdicción de tal manera que no fuera importante o repercutiera en el resto del país, lo cual no sucede con esta propuesta normativa ya que los problemas que presenta son comunes a todo los pueblos del Perú, en diferentes magnitudes, es posible, pero siempre concurrentes, mucho más si se trata de pueblos estratégicos para el desarrollo de una zona o región.

En cuanto al segundo apartado de esta observación que indica que no existen disposiciones legales que desarrollen la figura de “interés nacional” o el procedimiento a seguir para la declaratoria del mismo, se debe señalar 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 Patiño³ (2003), cuyos estudios recoge y publica la Corte Interamericana de Derechos Humanos de Costa Rica.

³ 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

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 Ciudad de Dios” (Proyectos de Ley 2064/2017-CR, 5659/2020-CR).

D. 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 manifestado por el Tribunal Constitucional es irrefutable en cuanto 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 Ciudad de Dios 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 Ciudad de Dios, 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 Wilhelmy Von Wolff⁴ (2010) afirma que:

“Una tercera perspectiva para la discusión del interés nacional consiste en especificar determinados valores como criterios de evaluación de políticas concretas. El primero de estos valores será, para cualquier observador, así como para cualquier participante en el proceso político, la supervivencia o conservación de la comunidad política. Como señala Reynolds, aunque exista discrepancia sobre todos los demás aspectos del interés nacional, y a pesar de que las exigencias concretas de diferentes valores postulados choquen entre sí, se reconoce casi universalmente que sin la existencia del estado (con sus elementos de población, territorio y organización políticas soberana), no podría realizarse interés nacional alguno. (...)” (p. 565)

Estos tres elementos deben ser fortalecidos dentro de un proceso de descentralización indudablemente y en ninguna circunstancia se deben obviar, así la idea calza con esta otra que al alcanzar su propósito de que el Congreso dentro de sus facultades pueda plantear el presente declarativo, con el que busca llamar la atención para que se dicten medidas conjuntas en beneficio, de gran utilidad y para asumir importantes ventajas en favor de la ciudadanía de Ciudad de Dios. Mayor razón aun para persistir en lo planteado en los proyectos de ley declarativos que impulsan los congresistas de la Republica.

E. Observación 5

En cuanto a la observación 5 se puede apreciar dos precisiones:

PRIMERO: La observación indica que la Quinta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo No 1275, Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la

Políticas de la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil. En <https://www.corteidh.or.cr/tablas/27230.pdf>

⁴ Wilhelmy Von Wolff (2010) *El interés nacional*. En <http://www.rdpucv.cl/index.php/rderecho/article/download/189/176>

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 Ciudad de Dios” (Proyectos de Ley 2064/2017-CR, 5659/2020-CR).

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 Ciudad de Dios.*

Siendo esta de carácter declarativa, 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 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 (Pacasmayo).

Comentario:

Los ingresos de las municipalidades, por lo general, no son los óptimos con excepción de aquellas que perciben canon minero, caso que no es el de Pacasmayo y de Ciudad de Dios en particular, razón por la que se percibe como una salida ante una situación de abandono, la creación de su propio gobierno local que potencie las capacidades propias en función de sus recursos que le permitan enrumbar al desarrollo. Lo que sí es una verdad es que la creación del distrito de Ciudad de Dios, no generará ningún efecto negativo en la municipalidad de origen, tanto como para preocuparnos en que se origine una crisis financiera y/o económica irreversible.

F. 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

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 Ciudad de Dios” (Proyectos de Ley 2064/2017-CR, 5659/2020-CR).

más estrecha entre el estado y esta población, lo cual redundará en el beneficio colectivo y su desarrollo.

Campagnale⁵ (s.f.) en Argentina señala que:

“(…) las necesidades públicas que son aquellas de la vida colectiva y que se satisfacen mediante la actuación del Estado, ejemplo Defensa exterior: necesidad de orden interno para que la sociedad viva en paz, conociéndose los derechos mínimos que deben ser respetados y un ordenamiento interno que regule la conducta del individuo.

(…)

Clases de Necesidades Públicas:

- a) Absolutas: constituyen la razón de ser de un Estado (Estado de Derecho): son esenciales, constantes.
- b) Relativas: nacen de la comunidad organizada: son contingentes, mudables.
- c) Colectivas: su satisfacción se considera cada vez mayor y (es de control del Estado) que atañe a la adecuación de la vida comunitaria a los progresos emergentes de la civilización (**educación, asistencia médica y social, transportes y comunicación**).
- d) Materiales: **vivienda, alimentación**.
- e) Inmateriales: **cultura**.”

En este caso nos encontramos frente a una necesidad pública de carácter colectivo en el enfoque de Campagnale. No se trata de generar falsas expectativas sino de que el Estado no evada y asuma su responsabilidad de satisfacer la necesidad pública.

G. Observación 7

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

Comentario:

No está demostrado que la fragmentación municipal sea un problema principal para la descentralización: tampoco que la creación de un distrito sea fragmentación, porque visto desde la perspectiva del ciudadano común y corriente, ellos lo perciben como integración o inclusión, cuando no de un acercamiento del Estado hacia sus comunidades y sus problemas sociales. Si se trata de señalar los problemas principales y de gran peso para la descentralización, estos pasan por la corrupción, la falta de desarrollo de capacidades, por la mentalidad centralista de los funcionarios heredada por siglos y por los prejuicios étnicos y socio económico de los cuales se nos hace difícil despojarnos.

⁵ Campagnale, S. (s.f.) *Derechos humanos y presupuesto*. Ponencia de Derecho Público en la Universidad de Buenos Aires. En: <http://www.derecho.uba.ar/institucional/deinteres/derecho-tributario-silvia-monica-campagnale.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 Ciudad de Dios” (Proyectos de Ley 2064/2017-CR, 5659/2020-CR).

La creación de un nuevo distrito va a permitir generar acciones de desarrollo bajo el principio de la descentralización, la atención más adecuada a sus ciudadanos y la apertura del crecimiento económico y social de sus pueblos. Los municipios distritales muchas veces se distancian de los pueblos más alejados, porque no pueden llegar a cubrir sus necesidades, por ello más que fragmentación, les estamos dando el respaldo del interés del estado a los peruanos que pueden sentirse desplazados y olvidados.

H. 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.

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 Patiño⁶ (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 Correa⁷, 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.*

⁶ Ibidem

⁷ 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 Ciudad de Dios” (Proyectos de Ley 2064/2017-CR, 5659/2020-CR).

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)*

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

(“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 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 Ciudad de Dios.

La propuesta de Ley que declara de interés nacional la creación del distrito de Ciudad de Dios, en la provincia de Pacasmayo, departamento de La Libertad, 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.

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 publica la creación del distrito de Ciudad de Dios” (Proyectos de Ley 2064/2017-CR, 5659/2020-CR).

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 publica 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 publica 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 publica la creación del distrito de San Pedro. Promulgada por el Congreso de la Republica, el 17 de mayo del 2017.

Ley 30565, Ley que declara de interés nacional y necesidad publica la creación del distrito de Salcedo, en la provincia de Puno, departamento de Puno. Promulgada por el Congreso de la Republica, el 19 de mayo del 2017.

Ley 30625, Ley que declara interés nacional y necesidad publica la creación del distrito de Rinconada. Promulgada por el Congreso de la Republica, 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 el Congreso de la Republica, el 07 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 el Congreso de la Republica, el 08 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 el Congreso de la Republica, el 02 de junio del 2018.

f) La propuesta legislativa de declarar de interés nacional la creación del distrito de Ciudad de Dios, en la provincia de Pacasmayo, departamento de La Libertad, 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 Republica, y las principales organizaciones de la sociedad civil con representación nacional. Son acuerdos básicos sobre temas cruciales

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 Ciudad de Dios” (Proyectos de Ley 2064/2017-CR, 5659/2020-CR).

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:

(...)

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) **Impulsará y consolidará 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. CONCLUSION

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 Ciudad de Dios” (Proyectos de Ley **2064/2017-CR, 5659/2020-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 publica la creación del distrito de Ciudad de Dios” (Proyectos de Ley 2064/2017-CR, 5659/2020-CR).

LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA LA CREACIÓN DEL DISTRITO DE CIUDAD DE DIOS

Artículo único. Declaración de interés nacional

Declárese de interés nacional y necesidad publica la creación del distrito de Ciudad de Dios, en la provincia de Pacasmayo, departamento de La Libertad.

Dese cuenta.
Sala de Comisiones
Lima, 7 de Octubre de 2020