

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 Sangani" (Proyectos de Ley 2326/2017-CR, 5383/2020-CR, 5506/2020-CR y 5532/2020-CR).

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

PERÍODO 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 Sangani, en la provincia de Chanchamayo del departamento de Junín*" (**Proyectos de Ley 2326/2017-CR, 5383/2020-CR, 5506/2020-CR, 5532/2020-CR**).

La Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, en la decimocuarta sesión ordinaria, celebrada el 12 de agosto de 2020 del período 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 Sangani", recaídos en los Proyectos de Ley **2326/2017-CR, 5383/2020-CR, 5506/2020-CR, 5532/2020-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 Ocejo, Robertina Santillana Paredes, Alfredo Benites Agurto, Jesús del Carmen Núñez Marreros, Mártires Lizana Santos, Liliana Angélica Pinedo Achaca, Gilmer Trujillo Zegarra, Hirma Norma Alencastre Miranda, Mariano Andrés Yupanqui Miñano y Grimaldo Vásquez Tan.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El **Proyecto de Ley 2326/2016-CR**, que propone "*Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Sangani, en la provincia de Chanchamayo, departamento de Junín*", ingresó al Área de Trámite Documentario el 16 enero de 2018 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 18 de enero de 2018.

La Comisión en la sexta sesión extraordinaria, celebrada el viernes 15 de junio de 2018, del período anual de sesiones 2017 - 2018, acordó por **MAYORÍA** de los presentes **APROBAR** el texto sustitutorio del dictamen recaído sobre el Proyecto de Ley 2326/2017-CR.

El Pleno del Congreso en la sesión virtual del 18 de junio de 2020 debatió el dictamen el cual fue aprobado en primera votación y dispensando de la segunda, así como se acumuló los Proyectos de Ley **5383/2020-CR, 5506/2020-CR y 5532/2020-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 Sangani" (Proyectos de Ley 2326/2017-CR, 5383/2020-CR, 5506/2020-CR y 5532/2020-CR).

El 25 de octubre de 2018, el Área de Trámite Documentario registra el Of. 119-2020-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 Sangani, suscrita por el señor Presidente de la República y refrendada por el señor Pedro Cateriano Bellido 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 23 de julio 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 Sangani 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 OBSERVACIÓN

Seguidamente, se da cuenta de las observaciones planteadas y los comentarios con relación a ellas, organizadas según su contenido.

A. Observación 1

En la observación 1, 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*".

Seguidamente señala que "*El numeral 1 del artículo 5 de la citada Ley 27795 precisa además que la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría 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*

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 Sangani" (Proyectos de Ley 2326/2017-CR, 5383/2020-CR, 5506/2020-CR y 5532/2020-CR).

creación de distrito o provincia, fusión de distritos, traslado de capital y anexión en zonas declaradas de interés nacional.

Comentario:

Siendo las propuestas legislativas, de carácter declarativo, tiene como principal objetivo el de llamar la atención de las autoridades nacionales, debido a que es una expresión, un anhelo y un reclamo de su población. Se considera que de ninguna manera trasgrede las normas establecidas y consecuentemente, genera el complemento de la ansiada realización de desarrollo y bienestar de los pueblos postergados por sus autoridades.

B. Observación 2

En la observación 2 señala: *“Por tanto, el interés nacional debería reflejar la necesidad de atender una preocupación cuya solución produce efectos que superan los entornos locales y de bienestar 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”*. Así mismo señala: *“entonces, tanto la necesidad pública como el interés público y/o el interés nacional son conceptos indeterminados que están vinculados al bienestar de la sociedad, es decir a aquello que resulta útil, valioso y hasta vital para la colectividad”*.

Comentario:

En la primera parte de la observación 2 manifiesta que el reflejo de estas necesidades, deben superar los entornos locales. Es precisamente, y a pesar de que pueda considerarse contradictorio; el hecho de declarar de interés nacional un hecho y necesidad de carácter local, la hace de suma importancia debido a que el enfoque de sus problemas no es meramente local, sino que atañen a todo un país, ya que se expone sus motivos para su desarrollo y progreso que va de la mano con el propósito del Estado y sus autoridades en todos los niveles.

Con relación a la segunda parte de la observación 2 donde señala que son conceptos indeterminados; es precisamente su fundamento, el de hacerlos realidad, de convertir anhelos en realidades, sueños en hechos concretos, porque están íntimamente vinculados al bienestar colectivo, siendo de suma utilidad y de profundo valor para beneficio de todos. Insistimos que si bien es cierto es un clamor de una localidad; ésta se convierte en resonancia nacional por las características y necesidades que se aúnan a un clamor nacional.

C. Observación 3

En la observación 3 manifiesta que: *“Así para el Tribunal Constitucional, el interés público –que bien puede y/o debe identificarse, en definitiva, con 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”*.

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 Sangani" (Proyectos de Ley 2326/2017-CR, 5383/2020-CR, 5506/2020-CR y 5532/2020-CR).

Comentario:

Absolutamente de acuerdo con el Tribunal Constitucional en cuanto al beneficio de todos, al interés general; y justamente se apunta hacia ese lado, al interés general de todo el pueblo de Sangani, a sus necesidades, a sus requerimientos. Ese es el verdadero interés general que circunscribe a la jurisdicción que lucha por tener una mejor y mayor calidad de vida.

Nada más preciso con relación a lo que el propio García Toma lo manifiesta; porque al alcanzar su propósito de que el Congreso dentro de sus facultades y plantear el presente declarativo, busca llamar la atención para que se dicten medidas conjuntas en beneficio, para su gran utilidad y asumir importantes ventajas en favor de la ciudadanía de Sangani. Mayor razón aún para persistir en lo planteado en los proyectos de ley declarativos que impulsan los congresistas de la República.

D. Observación 4

En cuanto a la observación 4 se puede apreciar varias precisiones:

PRIMERO: La observación señala la Quinta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1275 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 de la Dirección General de Política Macroeconómica y Descentralización Fiscal del Ministerio de Economía y Finanzas.

Comentario:

La norma como propuesta legislativa declarativa, refiere en su artículo único: *Declárase de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Sangani, en la Provincia de Chanchamayo del departamento de Junín.*

Siendo ésta de carácter declarativa en materia de demarcación territorial, llamando 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 ésta una norma declarativa, no precisa que previamente se soliciten los requisitos de viabilidad al Ministerio de Economía y Finanzas.

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

Comentario:

Los ingresos que puede contar, es posible que no sean los más prósperos y que sean bajas como ingresos propios, pero ello no se puede asumir como sustento para que la propia población, bajo el anhelo de haber alcanzado sus objetivos, también inicien una importante labor de auto sostenimiento organizado, auto

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 Sangani" (Proyectos de Ley 2326/2017-CR, 5383/2020-CR, 5506/2020-CR y 5532/2020-CR).

gestionarse e impulsar su desarrollo en base a su nueva estructura orgánica y de reimpulso social, político y económico que asumirán.

E. Observación 5

En la observación 5, 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.

Sus pueblos más lejanos, a pesar de que con alguna diligencia pretendan acercarse a solucionar en lo más mínimo sus requerimientos para obtener calidad de vida sustancial y básica. Es por ello por lo que se busca que los propios lugareños, puedan asumir responsabilidades para su crecimiento y auto sostenimiento. Los pueblos necesitan retos con impulsos de esperanza y es lo que se trata de conseguir con este declarativo.

F. Observación 6

En la observación 6 señala que: *"La fragmentación municipal es uno de los principales problemas de la descentralización"*.

Comentario:

Contrariamente a lo afirmado; 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.

G. Observación 7

En la observación 7 establece: *"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 este declarativo, se pronuncia un llamado a las autoridades para que podamos entender que hay pueblos que no cuentan con ningún tipo de infraestructura, ayuda social o económica. Que sus necesidades son tan apremiantes, pero al mismo tiempo invisibles para quienes nos gobiernan. Se tiene que hacer paso al andar y que su realidad seguirá siendo la misma si no les

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 Sangani" (Proyectos de Ley 2326/2017-CR, 5383/2020-CR, 5506/2020-CR y 5532/2020-CR).

prestamos atención a sus reclamos y atrasos. No debemos postergarlos más, no debemos mostrarnos indolentes ante una palpable y sostenida realidad.

V. SUSTENTO PARA LA INSISTENCIA AL PROYECTO DE LEY

La insistencia en la proposición legislativa se sustenta en los siguientes argumentos:

a) El Congreso de la República llama la atención y no invade competencias del Poder Ejecutivo.

Para explicar el sentido de una norma declarativa, recurrimos a la opinión del doctor. Marcial Rubio Correa¹, el cual hace una diferencia entre las normas declarativas de aquellas que son una proposición implicativa:

*En primer lugar, la norma conformada como una **proposición implicativa** consiste en un supuesto al que le sigue lógico-jurídicamente una consecuencia.*

El supuesto tiene que suceder en la realidad, para que se desencadene, siempre lógico-jurídicamente, la consecuencia. (p. 51).

*Por el contrario, una **norma declarativa** no contiene un supuesto que tenga que ocurrir en la realidad para que se desencadene una consecuencia, (...) (p.52)*

Existen determinadas normas jurídicas que tienen la particularidad excepcional de carecer de un supuesto explícito y, por lo tanto, no se adecúan a la fórmula 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 está creando gastos adicionales, en el entendido de que los entes competentes para operar en los procedimientos demarcatorios, asimismo para la implementación de los procedimientos de creación de un distrito, cumplen de oficio sus responsabilidades de evaluar tales propuestas, desde la dación de la Ley 27795, en el año 2002.

¹ El sistema jurídico, Introducción al Derecho” PUCP Fondo Editorial, Lima, 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 Sangani" (Proyectos de Ley 2326/2017-CR, 5383/2020-CR, 5506/2020-CR y 5532/2020-CR).

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

Esta norma declarativa como tal, llama la atención a los entes competentes a un pedido de la población, pero ello, no implica eliminación de requisito alguno, que la Ley 27795. Ley de Demarcación y Organización Territorial y su Reglamento exige, dado que esta Ley explica claramente sobre las competencias y los requisitos necesarios a cumplirse para las acciones de demarcación territorial.

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

La propuesta de **Ley que declara de interés nacional la creación del distrito de Sangani**, en la provincia de Chanchamayo, departamento de Junín, 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.

En ese sentido, que la propuesta en mención expresa la voluntad política del Congreso de la República, sobre una materia específica por el que se llama la atención a las autoridades competentes.

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

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

Periodo Parlamentario 2011 – 2016.

Ley 30333. Ley que declara de carácter prioritario y preferente interés nacional social la creación del distrito de La Joya, en la provincia de Tambopata, departamento de Madre de Dios.

Promulgado por el Presidente de la República, Ollanta Humala Tasso, el 16 de junio del 2015, teniendo como origen el PL 2680/2013-CR

Periodo Parlamentario 2016 – 2021.

Ley 30538. Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Alto Trujillo. Promulgada por el Presidente de la República, 13 de enero del 2017

Ley 30544. Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Huaycán. Promulgada por el Congreso la República, 03 de marzo 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 Sangani" (Proyectos de Ley 2326/2017-CR, 5383/2020-CR, 5506/2020-CR y 5532/2020-CR).

Ley 30563. Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de San Pedro. Promulgada por el Congreso la República, 17 de mayo del 2017

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

Ley 30625. Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Rinconada. Promulgada por el 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 la República, el 7 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 la República, el 8 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 la República, el 2 de junio del 2018.

f) La propuesta legislativa de declarar de interés nacional la creación del distrito de Sangani, en la provincia de Chanchamayo, se alinea al requerimiento del Acuerdo Nacional

El Acuerdo Nacional, es un conjunto de 24 políticas de Estado, aprobados por 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.***

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 Sangani" (Proyectos de Ley 2326/2017-CR, 5383/2020-CR, 5506/2020-CR y 5532/2020-CR).

Objetivo IV. Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado, que en la política de estado 34 – Ordenamiento y Gestión Territorial, dice:

(...)

Con este objetivo el Estado:

- (a) *Garantizará su accionar en todos los ámbitos geográficos, bajo los principios de subsidiaridad y solidaridad, con la finalidad de lograr un desarrollo humano integral, equitativo y sostenible, la vigencia de los derechos y la igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.*
- (c) *Impulsará y consolidará ciudades sostenibles como centros dinamizadores del desarrollo urbano y rural, articuladas 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 **APROBACIÓN del Dictamen de Insistencia** ante la Observación formulada por el Poder Ejecutivo a la Autógrafa "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Sangani" (Proyectos de Ley 2326/2017-CR, 5383/2020-CR, 5506/2020-CR y 5532/2020-CR):

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

Artículo único. Declaración de interés nacional

Declárase de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Sangani, en la provincia de Chanchamayo, departamento de Junín.

Dese cuenta.
Sala de Comisiones
Lima, 12 de agosto de 2020