



Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo a la Autógrafa “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Parachique - La Bocana, en la provincia de Sechura, departamento de Piura.” (Proyectos de Ley 552/2016-CR, 7486/2020-CR).

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

PERIODO ANUAL DE SESIONES 2020-2021

Señora Presidenta:

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 Parachique - La Bocana, en la provincia de Sechura, departamento de Piura”. (**Proyectos de Ley 552/2016-CR, 7486/2020-CR**)

La Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, en la Décimo Quinta Sesión Extraordinaria celebrada el miércoles 9 de junio de 2021 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 relaciona a la Autógrafa “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Parachique -La Bocana, en la provincia de Sechura, departamento de Piura” (**Proyectos de Ley 552/2016-CR, 7486/2020-CR**), habiendo registrado el **voto favorable** los congresistas Ricardo Burga Chuquipiondo, Carlos Andrés Pérez Ochoa, Yessy Nélide Fabián Díaz, Perci Rivas Ocejo, Robertina Santillana Paredes, Robledo Noé Gutarra Ramos, Alfredo Benites Agurto, Jesús del Carmen Núñez Marreros, Gilmer Trujillo Zegarra, Orestes Pompeyo Sánchez Luis, María Martina Gallardo Becerra, Roberto Carlos Chavarría Vilcatoma, Angélica María Palomino Saavedra y Grimaldo Vásquez Tan.

La Comisión en su décimo quinta sesión extraordinaria efectuada el miércoles 9 de junio de 2021, autorizó ejecutar los acuerdos sin esperar la aprobación del acta.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El **Proyecto de Ley 552/2016-CR**, Ley que declara de carácter prioritario e interés público la creación del distrito de Parachique - La Bocana, provincia de Sechura, departamento de Piura, ingresó al Área de Tramite Documentario el 12 de abril del 2020 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 13 de abril del 2020.

El Pleno del Congreso en la sesión virtual del 23 de abril de 2021 debatió el dictamen, el cual fue aprobado en primera votación y dispensado de la segunda, así como se acumuló el **Proyecto de Ley 7486/2020-CR**.

El 21 de mayo del 2021, el Área de Tramite Documentario registra el Of. No 297-2021-PR remitido por el Poder Ejecutivo que contiene la Observación a la Autógrafa de la ley

Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo a la Autógrafa “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Parachique - La Bocana, en la provincia de Sechura, departamento de Piura.” (Proyectos de Ley 552/2016-CR, 7486/2020-CR).

aprobada fue remitida mediante sobre 223, que contiene la Observación a la Autógrafa Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Parachique -La Bocana, en la provincia de Sechura, departamento de Piura, suscrita por el señor Presidente de la República y refrendada por la señora Violeta Bermúdez Valdivia, Presidenta del Consejo de Ministros, documento que fue remitido a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, para su estudio y dictamen, mediante decreto de envío del 21 de mayo de 2021.

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 OBSERVACIÓN

La observación de la Autógrafa de Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Parachique-La Bocana, en la provincia de Sechura, departamento de Piura, 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. ANÁLISIS DE LA OBSERVACIÓN

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.*

Asimismo, el numeral 1 del artículo 76 del Texto Único Ordenado del Reglamento del Congreso de la República establece 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.

Considerando el marco constitucional antes citado, 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, estableciendo



Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo a la Autógrafa “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Parachique - La Bocana, en la provincia de Sechura, departamento de Piura.” (Proyectos de Ley 552/2016-CR, 7486/2020-CR).

que las definiciones básicas, criterios técnicos y los procedimientos para el tratamiento de demarcación territorial es competencia exclusiva de dicho Poder del Estado.

El numeral 5.1 del artículo 5 de la citada Ley N° 27795, modificado por la Ley N° 30918, precisa además que la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial, es el órgano rector del Sistema Nacional de Demarcación Territorial, con competencia, entre otras, para conducir las acciones de demarcación territorial de creación de distrito o provincia, fusión de distritos, traslado de capital y anexión en zona de frontera o zonas declaradas de interés nacional; así como, formular anteproyectos de ley en materia de demarcación territorial.

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 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)

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.

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>



Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo a la Autógrafa “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Parachique - La Bocana, en la provincia de Sechura, departamento de Piura.” (Proyectos de Ley 552/2016-CR, 7486/2020-CR).

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;
- 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, 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 N° 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 N° 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.”*

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 a la Autógrafa “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Parachique - La Bocana, en la provincia de Sechura, departamento de Piura.” (Proyectos de Ley 552/2016-CR, 7486/2020-CR).

Hace mención del principio de Subsidiariedad recogido en la Ley N° 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 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 del distrito de Parachique -La Bocana 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



Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo a la Autógrafa "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Parachique - La Bocana, en la provincia de Sechura, departamento de Piura." (Proyectos de Ley 552/2016-CR, 7486/2020-CR).

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.

Observación 4

Sin perjuicio de ello, debe tenerse en cuenta que según el artículo 99 del Reglamento de la Ley N° 27795, aprobado por el Decreto Supremo N° 191-2020-PCM, "las zonas de interés nacional para fines de demarcación territorial son aquellas en las que se propone la realización de acciones de demarcación territorial a fin de coadyuvar al logro de una política nacional vinculada directamente al desarrollo territorial, la cual por su naturaleza beneficia a la Nación peruana en su conjunto; en consecuencia, se requiere contar con la opinión favorable del ministerio responsable de la coordinación de dicha política. Las consideraciones que motivan la declaración de zona de interés nacional prevalecen sobre cualquier otro interés y superan contextos particulares o locales". En ese sentido, la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial advierte que la declaración de interés nacional a que se refiere la autógrafa en cuestión no contempla las condiciones señaladas.

Además, la creación de distritos en zonas de interés nacional se sujeta al cumplimiento de los requisitos que establece la Séptima Disposición Complementaria de la Ley N° 27795 y el artículo 102 de su reglamento. Al respecto, la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial indica que, luego de la evaluación realizada, se advierte que la creación distrital que se pretende declarar de interés nacional no cumple con la totalidad de los requisitos antes señalados, conforme al siguiente análisis:

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

Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo a la Autógrafa “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Parachique - La Bocana, en la provincia de Sechura, departamento de Piura.” (Proyectos de Ley 552/2016-CR, 7486/2020-CR).

Requisitos Séptima Disposición Complementaria De La Ley N° 27795	Verificación	Situación
El ámbito del distrito a crearse no se ubique en el área generada a partir de la superposición de las propuestas técnicas de tratamiento de límites ámbito propuesto. interdepartamental o intradepartamental.	No se cuenta con el ámbito propuesto.	No se puede verificar
Los límites del distrito de origen en lo que sean coincidentes con los límites del distrito a crearse deben estar definidos por ley o por acta de acuerdo de límites o informe dirimente.	El distrito de Sechura no tiene límites definidos por ley.	No cumple
Requisitos numerales 102.2 del artículo 102 del Reglamento de la Ley N°27795	Verificación	Situación
El distrito del cual se escinde la propuesta cuenta con una antigüedad mayor a diez (10) años a partir de su fecha de creación o desde la última creación que se escindió de dicho distrito.	El último distrito que se escindió de Sechura es el distrito de Rinconada – Licuar (año 1965)	cumple
La denominación del distrito a crearse cumple con lo establecido en los artículos 81 y 82 del RLDOT.	No se cuenta con el sustento de la denominación	No se puede verificar
Ser colindante con dos (2) o más distritos	No se cuenta con el ámbito propuesto.	No se puede verificar
Configurarse a partir de criterios técnicos geográficos, así como de funcionalidad, cohesión y articulación.	No se cuenta con el ámbito propuesto	No se puede verificar
Población mínima del ámbito del nuevo distrito (tipo A2 cercado:20,000 hab.)	No se cuenta con el ámbito propuesto	No se puede verificar
La población del nuevo ámbito distrital propuesto no debe ser menor al 25% ni mayor al 50% de la población del distrito de origen	No se cuenta con el ámbito propuesto	No se puede verificar
El núcleo urbano propuesto como capital debe tener la densidad mínima requerida para ser capital del distrito en el que se ubica, según la Tabla N° 1 que forma parte del RLDOT. (Tipo A2 cercado: el núcleo urbano debe cumplir cualquiera de los siguientes supuesto. <i>Ubicarse en un centro funcional que concentra una cantidad importante de establecimientos financieros. Esta mayor concentración se verifica cuando la densidad es igual o superior a dos (2) desviación estándar respecto de la media de la ciudad.</i>	No se tiene el área del núcleo urbano propuesto como capital; por tanto, no es posible conocer la densidad.	No se puede verificar
<i>Ubicarse en un centro funcional que cuenta con dos (2) tipos de concentraciones que se superponen (establecimientos financieros y viviendas). Esta mayor concentración se verifica cuando la densidad es igual o superior a una (1) desviación estándar respecto de la media de la ciudad para establecimientos financieros e igual o superior a una (1) desviación estándar respecto de la media de la ciudad para viviendas).</i>	No se tiene el área del núcleo urbano propuesto como capital; por tanto, no es posible conocer la densidad.	No se puede verificar
Contar con informe previo favorable de evaluación de la sostenibilidad fiscal elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas.	No cuenta con informe previo favorable del MEF	No cumple

Por lo expuesto, siendo una prerrogativa del Poder Ejecutivo, constitucionalmente atribuida, proponer ante el Congreso de la República la demarcación territorial, lo cual se efectúa previa verificación del cumplimiento de los requisitos establecidos en la normatividad vigente, se observa la Autógrafa de Ley.



Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo a la Autógrafa “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Parachique - La Bocana, en la provincia de Sechura, departamento de Piura.” (Proyectos de Ley 552/2016-CR, 7486/2020-CR).

Comentario

Cuando se expresa que la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial indica que luego de la evaluación realizada, advierte que la creación distrital que se pretende declarar de interés nacional no cumple con determinados requisitos de acuerdo a la Ley 27795, los cuales presenta en una tabla, incurre en confusión puesto que nos traslada como impedimento para la creación del distrito de Parachique -La Bocana distrito un conjunto de observaciones técnicas subsanables, trabajo de subsanación que le corresponde precisamente a la propia Secretaría de Demarcación y Organización Territorial por ser el ente técnico competente. Entre estas observaciones técnicas subsanables se encuentra: “El centro poblado distrito de Parachique se ubica en un área carente de límites establecidos por ley”, asimismo que “El Proyecto de Ley no presenta un ámbito. El distrito de Salas no cuenta con límites territoriales”, le corresponde a esta secretaría técnica determinar previamente estos límites para proceder a crear el distrito de Parachique -La Bocana; “El Proyecto de Ley no sustenta la denominación. No se puede verificar”, si bien es cierto el Proyecto de Ley adolece de esta omisión no es porque el distrito propuesto no tenga una denominación o porque sea una deficiencia insubsanable, ya el dictamen de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado se encargó de investigar y considerarlos; no cumple con “Ser colindante con 2 o más distritos” porque el Proyecto de Ley no presenta un ámbito y no se puede determinar, es verdad en parte, en la medida que la propia Secretaria de Demarcación y Organización Territorial ha señalado que el mismo distrito de origen Salas no cuenta con límites definidos, siendo este otro trabajo que corresponde a esta secretaría para esa determinación, asimismo señala no “Contar con informe previo favorable de evaluación de la sostenibilidad fiscal elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas” siendo que esto no es requisito para una ley de declaración de interés nacional y necesidad pública para la creación de un distrito, y que si lo es para el trabajo de la Secretaria de Demarcación y Organización Territorial, se cuenta con el camino legal expedito para solicitarlo en el momento que lo considere; entre otros.

D. Observación 5

Por otra parte, de conformidad con la Quinta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 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.

Además, la exposición de motivos de los proyectos de Ley, que dan lugar a la Autógrafa remitida para opinión, carecen de análisis cuantitativo de los beneficios y costos de la medida, en particular, no presentan información socioeconómica (pobreza, necesidades básicas insatisfechas) que permita estimar las necesidades de gasto y el potencial recaudatorio (capacidad fiscal) del nuevo distrito propuesto, ni efectúan un análisis del impacto sobre las finanzas públicas del distrito de origen



Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo a la Autógrafa "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Parachique - La Bocana, en la provincia de Sechura, departamento de Piura." (Proyectos de Ley 552/2016-CR, 7486/2020-CR).

(Sechura).

Comentario:

Respecto a esta observación, se debe manifestar que la revisión del cumplimiento de los requisitos a nivel técnico es una potestad del Poder Ejecutivo según lo mencionado en la Quinta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1275, Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, mediante el proceso regular. No obstante, la decisión política para la declaratoria de interés, que no representa la creación del distrito, sino una ley de carácter declarativa, es una facultad propia del Congreso de la República de acuerdo con lo establecido en el artículo 102° de la Constitución Política del Perú. Es decir, es competencia del Poder Ejecutivo exigir que se le brinde esta información y realizar la evaluación, en un posible proceso para la creación del distrito.

E. Observación 6

De otro lado, 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 y a los otros distritos de la provincia y/o del departamento, y, cuando ello no ocurre, se originan demandas de recursos adicionales al Ministerio de Economía y Finanzas, así como conflictos entre los gobiernos locales y la comunidad. Cabe señalar que el efecto inmediato de la creación de un nuevo distrito es la redistribución de los recursos de los distritos de origen y de los distritos de la misma provincia y/o departamento en favor del nuevo distrito.

Comentario:

Primero se debe indicar que la declaratoria de interés nacional y necesidad pública, no crea un distrito, lo cual es entendido por la población que viene gestionando por vía regular y reglamentaria a través del Gobierno Regional de Piura, que según la Ley 27795, es competencia del Gobierno Regional, aprobar y tramitar los documentos técnicos de cumplimiento de la Ley.

F. Observación 7

Se debe indicar que la creación de nuevos distritos implica un mayor costo para el Estado debido a que ocasiona el aumento del gasto destinado al funcionamiento (gasto corriente) de estas nuevas entidades públicas pues requerirá de recursos financieros para contratar o designar un número de personal para su funcionamiento (nuevos funcionarios municipales y nuevas autoridades) y/o el pago de las remuneraciones del personal que le asigne la municipalidad de origen, así como para la implementación de infraestructura que garantice su funcionamiento. En consecuencia, al incrementarse los gastos operativos se reducen los recursos de inversión para cerrar las brechas de acceso a servicios básicos de la población más pobre.

Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo a la Autógrafa “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Parachique - La Bocana, en la provincia de Sechura, departamento de Piura.” (Proyectos de Ley 552/2016-CR, 7486/2020-CR).

Al respecto, en el 2019, la Municipalidad Provincial de Sechura financió con sus recursos propios solo el 11,31% de su gasto total, mientras que, el 18,68% de sus gastos se financiaron con recursos del FONCOMUN y canon. Estos datos reflejan la limitada capacidad fiscal del distrito de Sechura'1 para dar origen al nuevo distrito de Parachique-La Bocana, en tanto el primero tiene una alta dependencia de las transferencias.

Comentario

Es preciso mencionar que parte de las razones de la población para la creación de un distrito es que existe una debilidad para que los actuales distritos atiendan adecuadamente a todos sus centros poblados, lo que representa una mala prestación de servicios, más aún cuando estos centros poblados se alejan más de la capital del distrito, ya que esta distancia representa mayores dificultades de acceso y transporte, es decir, se incrementa la sensación de ausencia del Estado. Por lo que buscan que, al ser reconocidos como distrito, pueda desplegarse en mejor medida las prestaciones y presencia del Estado.

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.

G. Observación 8

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.

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.



Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo a la Autógrafa "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Parachique - La Bocana, en la provincia de Sechura, departamento de Piura." (Proyectos de Ley 552/2016-CR, 7486/2020-CR).

H. Observación 9

Adicionalmente, desde el ámbito estrictamente presupuesta!, se formula observación a la referida Autógrafa de Ley, proveniente de los Proyectos de Ley N° 552/2016-CR y N° 7486/2020-CR, toda vez que, en la Exposición de Motivos, los referidos Proyectos de Ley, no cuentan con una evaluación presupuesta! que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que puedan ser destinados para su implementación durante el Año Fiscal 2021, que asegure su financiamiento, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público. Asimismo, no incluye una evaluación costo - beneficio en términos cuantitativos y cualitativos, vulnerando de esta manera las reglas para la estabilidad presupuestaria reguladas en los incisos 3 y 4 del numeral 2.2 del artículo 2 de la Ley N° 31085, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2021.

En consecuencia, la referida Autógrafa de Ley contraviene el Principio de Equilibrio Presupuestario contemplado en el artículo 78 de la Constitución Política del Perú, así como lo dispuesto en el inciso 1 del numeral 2.1 del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, dado que la misma supondría demandas adicionales que no han sido previstas en la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2021 y demandarían recursos adicionales del Tesoro Público.

Comentario:

Esta iniciativa legislativa no irroga gastos ni modificaciones de presupuestales, no crea un distrito, por lo tanto, no vulnera las reglas para la estabilidad presupuestaria reguladas en los incisos 3 y 4 del numeral 2.2 del artículo 2 de la Ley N° 31085, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2021.

Siendo la naturaleza de los proyectos de Ley 552/2016 y 7486/2020-CR, declarativa, no contraviene el Principio de equilibrio presupuestario contemplado en el artículo 78 de la Constitución Política del Perú, así como lo dispuesto en el inciso 1 del numeral 2.1 del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1440.

I. Observación 10

Finalmente, cabe precisar que siendo la citada Autógrafa de Ley una iniciativa congresal, es pertinente tener en cuenta lo establecido en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, que dispone: "Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos (...)". Por tanto, el mencionado Proyecto de Ley contraviene lo dispuesto en el citado artículo constitucional.

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



Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo a la Autógrafa “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Parachique - La Bocana, en la provincia de Sechura, departamento de Piura.” (Proyectos de Ley 552/2016-CR, 7486/2020-CR).

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 Patiño⁴ (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 Correa⁵, 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 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 0191-2020-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.

⁴ Ibidem

⁵ 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 a la Autógrafa “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Parachique - La Bocana, en la provincia de Sechura, departamento de Piura.” (Proyectos de Ley 552/2016-CR, 7486/2020-CR).

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 Parachique.

La propuesta de Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Parachique -La Bocana, en la provincia de Sechura, departamento de Piura, 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 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.



Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo a la Autógrafa “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Parachique - La Bocana, en la provincia de Sechura, departamento de Piura.” (Proyectos de Ley 552/2016-CR, 7486/2020-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 y necesidad pública la creación del distrito de Parachique -La Bocana, en la provincia de Sechura, departamento de Piura, 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:

(...)

Con este objetivo el Estado:



Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo a la Autógrafa “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Parachique - La Bocana, en la provincia de Sechura, departamento de Piura.” (Proyectos de Ley 552/2016-CR, 7486/2020-CR).

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 consolida 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 remitida por el Poder Ejecutivo en relación a la Autógrafa “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Parachique -La Bocana, en la provincia de Sechura, departamento de Piura.” (**Proyectos de Ley 552/2016-CR, 7486/2020-CR**)

LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA LA CREACIÓN DEL DISTRITO DE PARACHIQUE -LA BOCANA, EN LA PROVINCIA DE SECHURA, DEPARTAMENTO DE PIURA.

Artículo único.- Declaración de interés nacional

Declárese de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Parachique - La Bocana, en la provincia de Sechura, departamento de Piura.

Dese cuenta.
Sala de Comisión.
Lima, 9 de junio de 2021



“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de independencia”

Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo a la Autógrafa “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Parachique - La Bocana, en la provincia de Sechura, departamento de Piura.” (Proyectos de Ley 552/2016-CR, 7486/2020-CR).