

Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo a la Autógrafa “Ley que declara de interés nacional y de necesidad pública la creación del distrito de Tiquerccasa Chopcca (Proyecto de Ley 5918/2020-CR).

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

PERIODO ANUAL DE SESIONES 2020-2021

Señor Presidente:

Ha ingresado para estudio y dictamen de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, la siguiente observación del Poder Ejecutivo.

- Observación a la autógrafa “Ley que declara de interés nacional y de necesidad pública la creación del distrito de Tiquerccasa Chopcca” (**Proyecto de Ley N° 5918/2020-CR**).

La Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, en la trigésima primera sesión ordinaria celebrada el 21 de abril 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 sobre la Autógrafa “Ley que declara de interés nacional y de necesidad pública la creación del distrito de Tiquerccasa Chopcca” (**Proyecto de Ley N° 5918/2020-CR**), habiéndose registrado el **voto favorable** los congresistas Walter Jesús Rivera Guerra, Ricardo Burga Chuquipondo, Kenyon Eduardo Durand Bustamante, Paul Gabriel García Oviedo, Perci Rivas Ocejo, Robertina Santillana Paredes, Robledo Noé Gutarra Ramos, Alfredo Benites Agurto, Jesús del Carmen Núñez Marreros, Gilmer Trujillo Zegarra, Hirma Norma Alencastre Miranda, Roberto Carlos Echevarría Vilcatoma y Grimaldo Vásquez Tan.

La Comisión en su trigésima primera sesión ordinaria efectuada el miércoles 21 de abril de 2021, autorizó ejecutar los acuerdos sin esperar la aprobación del acta.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El **Proyecto de Ley 5918/2020-CR**, que propone la “Ley que declara de interés nacional y de necesidad pública la creación del distrito de Tiquerccasa Chopcca, en la provincia de Acobamba, departamento de Huancavelica”, ingresó al Área de Tramite Documentario el 05 de agosto de 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 07 de agosto de 2020.

El 09 de diciembre de 2020 el Consejo Directivo, acordó la ampliación de Agenda, siendo debatido y aprobado en la sesión del 12 de diciembre de 2020 del Pleno del Congreso, dispensándose de segunda votación por acuerdo del Pleno virtual de la misma fecha.

El 29 de diciembre de 2020 la Autógrafa de la ley aprobada fue remitida mediante Sobre 117. Ante el cumplimiento del plazo establecido en el artículo 108 de la Constitución, el 21 de enero de 2021, el Área de Tramite Documentario registra el Of. No 050-2021-PR remitido por el Poder Ejecutivo, que contiene la Observación a la Autógrafa Ley que declara de

Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo a la Autógrafa “Ley que declara de interés nacional y de necesidad pública la creación del distrito de Tiquerccasa Chopcca (Proyecto de Ley 5918/2020-CR).

interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Tiquerccasa Chopcca, 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 enero 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 Tiquerccasa Chopcca, en la provincia de Acobamba, departamento de Huancavelica, remitida por el Poder Ejecutivo, señala que la autógrafa aprobada 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

Esta observación señala 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, se indica que “el artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República señala que las proposiciones presentadas por el Presidente de la República pueden versar sobre cualquier asunto y de manera exclusiva le corresponde la iniciativa en legislación demarcatoria territorial.”

Se agrega que, considerando ese marco constitucional, “el artículo 1 de la Ley No 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, reafirma que el tratamiento 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.”

Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo a la Autógrafa “Ley que declara de interés nacional y de necesidad pública la creación del distrito de Tinquerccasa Chopcca (Proyecto de Ley 5918/2020-CR).”

Concluye señalando que *“El numeral 5.1 del artículo 5 de la Ley 27795 precisa además que la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaria de Demarcación Territorial del Viceministerio de Gobernanza Territorial, es el órgano rector del sistema nacional de demarcación territorial, con competencia, entre otras funciones, para conducir las acciones de demarcación territorial de creación de distrito o provincia, fusión de distritos, traslado de capital y anexión en zonas declaradas de interés nacional.”*

Comentario:

El Artículo 102 de nuestra Constitución Política establece que es atribución del Congreso, dar leyes, así como interpretar, modificar o derogar las existentes. Esta facultad, conlleva un proceso propio para la aprobación de estas medidas, así, para la aprobación de una Ley, esta debe pasar por votación en el Pleno del Congreso; además indica que es facultad del Congreso la aprobación de la demarcación territorial que propone el Ejecutivo.

Respecto al Proyecto de Ley 5918/2020-CR, tiene como naturaleza el ser declarativa, esto es, la emisión de una Ley Declarativa, no atenta contra con el Estado de Derecho, pero sí muestra la voluntad política, del Congreso, el Estado peruano y la población en general, de apoyar el desarrollo de nuestros pueblos, que con justa razón buscan organizaciones públicas acordes a su evolución y que a su vez les permitan el acceso a instancias del Gobierno, de manera equitativa y oportuna. No está en el espíritu de la ley generar o establecer nuevas demarcaciones, las cuales tienen su evaluación técnica y procedimiento de aprobación de acuerdo a Ley, por lo cual, no contraviene las funciones o competencias de otros poderes del Estado.

B. Observación 2

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

Agrega que, *“Sin embargo, conforme al principio de subsidiariedad recogido en la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización, las actividades de gobierno en sus distintos niveles alcanzan mayor eficiencia, efectividad y control de la población si se efectúan descentralizadamente. La subsidiariedad 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.”*

Concluye 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 éstas deben ser atendidas, siguiendo este principio de subsidiariedad, a través de los instrumentos técnicos contemplados en la legislación vigente sobre la materia”*

Comentario:

Como se ha mencionado, en el comentario de la observación anterior, la

Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo a la Autógrafa “Ley que declara de interés nacional y de necesidad pública la creación del distrito de Tinquerccasa Chopcca (Proyecto de Ley 5918/2020-CR).

naturaleza de este proyecto de Ley y su finalidad no es la demarcación territorial, sino la expresión del interés por parte del Estado y la población, respecto al desarrollo de los pueblos. No existe, por lo tanto, contravención a la Ley N° 27783, que en su artículo 13 lleva por título: “Procedimiento en áreas ubicadas en zonas de frontera u otras de interés nacional”, lo cual claramente muestra que no es función la declaración de interés, sino que establece los procedimientos de demarcación en zonas que previamente son consideradas de interés nacional.

C. Observación 3

Esta Observación señala que, *“Por tanto, el interés nacional debe 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 conforme a lo que establece el artículo 99 del Reglamento de la Ley 27795, aprobado mediante el Decreto Supremo 191-2020-PCM.”*

Comentario:

Al respecto se debe notar que el Artículo 99 del Reglamento de la Ley 27795, aprobado mediante el Decreto Supremo 191-2020-PCM, menciona que se debe cumplir con lo establecido en el artículo 102 de la Constitución Política del Perú, haciendo referencia al numeral 7, el cual se refiere a que el Congreso de la República, tiene como una de sus funciones aprobar la demarcación territorial que proponga el Poder Ejecutivo. Lo cual, como se ha mencionado antes, la demarcación territorial, no es el propósito del proyecto de Ley 5918/2020-CR; ahora bien, se debe aclarar que la aprobación de la demarcación territorial es una atribución del Congreso, que sigue un proceso donde el proponente de la demarcación es el Poder Ejecutivo, que presenta su análisis técnico y otros en la exposición de motivos que justifican su propuesta; lo cual difiere de una Ley declarativa, que puede ser presentada por los miembros del Congreso en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 102° siempre que no contravenga o vulnere lo establecido en el artículo 79° de la Constitución Política del Perú.

D. Observación 4

En esta observación se menciona 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”. 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”

Además, indica que: “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”:

Asimismo, agrega que: “Sin embargo, la inclusión de ambas categorías en una

Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo a la Autógrafa “Ley que declara de interés nacional y de necesidad pública la creación del distrito de Tiquerccasa Chopcca (Proyecto de Ley 5918/2020-CR).

norma no debe emanar de una decisión arbitraria o del voluntarismo, sino por el contrario, debe surgir de una suficiente e idónea evaluación amparada en criterios técnicos y jurídicos que tendrían que quedar plasmados en ella, situación que no se presenta en el caso de la autógrafa analizada, que más allá de los fundamentos de la exposición de motivos del proyecto que la generó y de la opinión favorable de la Comisión competente del Congreso, no satisface tal obligación.”

Concluye mencionando que: “En efecto, si bien la Exposición de Motivos del proyecto de ley señala que se cumplen con los requisitos para la creación del distrito de Tiquerccasa Chopcca, tal cumplimiento debe ser determinado única y exclusivamente por el Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros, conforme establecen los dispositivos citados de la Constitución, la Ley N° 27795 y su Reglamento.”

Comentario:

Como se indica, el bienestar de la sociedad no tiene un fundamento excluyente, sino al contrario, busca que el desarrollo y mejora sean cada vez más inclusivos, que lo bueno que logre el Estado, pueda llegar beneficiar a todo el pueblo peruano, por lo tanto, velar por el derecho de los pueblos de ser escuchados, atendidos y respaldados es propio de la naturaleza del Estado.

Es así que el interés nacional por la creación de este distrito, obedece a fines mayores que generan que crezcamos como sociedad, lo cual también involucra a la necesidad pública, puesto que un país más inclusivo siempre representará una ventaja o beneficio para la ciudadanía.

Por otro parte, la indicación del cumplimiento de los requisitos, para este proyecto de Ley, solo representa información relevante para la decisión política de su aprobación, puesto que el análisis técnico está sujeto a lo establecido en la Ley N° 27795 y su reglamento.

E. Observación 5

La observación 5 señala que: *En ese contexto, de acuerdo al artículo 102 del reglamento de la Ley N° 27795 la creación de distritos se sujeta al cumplimiento de los requisitos que dicho artículo establece. 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 dichos requisitos, conforme al siguiente análisis:*

PROPUESTA QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN DEL DISTRITO DE TINQUERCCASA CHOPCCA⁴

- Distrito del cual se desprendería: Paucará (Tipo AB)⁵
- Provincia : Acobamba
- Departamento: Huancavelica
- CP propuesto como Capital : Tiquerccasa Chopcca

El distrito de Paucará **no cuenta con límites territoriales** por lo que los requisitos a cumplir se establecen en:

- Séptima Disposición Complementaria de la Ley N° 27795
- Numeral 102.2 del artículo 102 del DS 191-2020-PCM, Reglamento de la Ley N° 27795.

Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo a la Autógrafa “Ley que declara de interés nacional y de necesidad pública la creación del distrito de Tiquerccasa Chopcca (Proyecto de Ley 5918/2020-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 interdepartamental o intradepartamental. | El centro poblado Tiquerccasa Chopcca se ubica en un área carente de límites establecidos por ley | No cumple |
| 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. | No se cuenta con el ámbito propuesto. El distrito de Paucará no cuenta con límites territoriales. | No cumple |
| Requisitos numeral 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 distrito de Paucará no registra escisiones desde su creación en 1943 | Cumple |
| La denominación del distrito a crearse cumple con lo establecido en los artículos 81 y 82 del RLDOT. | No se cuenta con el sustenta 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 nuevo distrito (Tipo AB: 5,000 hab.) Condición: La población del ámbito distrital propuesto no deberá ser mayor al 50 % de la población total del distrito de origen | No se cuenta con el ámbito propuesto. | No se puede verificar |
| El centro poblado o núcleo poblado propuesto como capital debe cumplir con lo siguiente: | El centro poblado Tiquerccasa Chopcca se ubica a 35 minutos de su capital distrital (Paucará) | No cumple |
| i. Estar ubicado a más de sesenta (60) minutos de tiempo de desplazamiento a la capital del distrito de origen. | | |
| ii. Diferencia positiva del volumen poblacional entre el último y el antepenúltimo censo de población. | Centro poblado Tiquerccasa Chopcca: (1993: 733 – 2017: 894 hab.) | Cumple |
| iii. Volumen poblacional superior al establecido en la Tabla N° 1 del RLDOT, de acuerdo a la tipología que le corresponde al distrito de origen. (Tipo AB: 1,800 hab.) | Centro poblado Tiquerccasa Chopcca (capital propuesta): 894 hab. | No cumple |
| La capital del distrito de origen debe cumplir dicha condición. (Tipo AB: 1,800 hab.) | Centro poblado Paucara (capital distrito origen): 4,293 hab. | Cumple |
| 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 |

Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo a la Autógrafa “Ley que declara de interés nacional y de necesidad pública la creación del distrito de Tinquerccasa Chopcca (Proyecto de Ley 5918/2020-CR).

Finalmente indica que: “Por lo expuesto, siendo una prerrogativa del Poder Ejecutivo, constitucionalmente atribuida, proponer ante el Congreso de la República la demarcación territorial no resulta viable la aprobación de una propuesta de declaración de interés nacional para la creación de un distrito que no evidencie el cumplimiento de los requisitos establecidos en la normatividad vigente que pueden ser verificados previamente a dicha declaración. En tal sentido, al no cumplirse con dicho presupuesto, corresponde observar la Autógrafa de Ley.”

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 Ley 27795 y su reglamento, 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 a lo establecido en el artículo 102° de la Constitución Política del Perú.

Es oportuno mencionar que hay antecedentes de creación de distritos que se sustentan en el procedimiento prioritario y especial en zonas de frontera u otras de carácter geopolítico, relacionados con la intangibilidad del territorio y seguridad nacional (cfr. Artículo 4.3 de la ley 27795, Ley de demarcación y Organización Territorial y Art. 29 del DS 019 -2003, Reglamento de la Ley de Demarcación Territorial) que por excepciones y por el interés de las políticas de Estado del Gobierno de turno se crearon sin cumplir los requisitos contemplados en el artículo 12 del reglamento de la Ley 27795, tal es el caso de la creación de los distritos de Roble (Ley 30388), Pichos (Ley 30391) y Santiago de Tucuma (Ley 30445) , en la provincia de Tayacaja, departamento de Huancavelica, estos distritos están contemplados en la Zona de los Valles de los ríos de Apurímac, Ene, y Mantaro, (Decreto Supremo N° 074-2012-PCM) y se crearon en los años 2015 y 2016. En ese marco legal se debe señalar que los casos de interés nacional, que no son de frontera y que están debidamente calificados, la Ley otorga un carácter prioritario y especial al procedimiento, siendo responsabilidad de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Ahora bien, cabe recalcar que el proyecto de ley N° 5918/2020-CR, no busca la creación de un distrito ni su demarcación territorial, sino su declaratoria de interés nacional y necesidad pública.

F. Observación 6

La observación 6 señala que: *“Por otra parte, de conformidad con la Quinta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 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”*

Se agrega a su vez que *“La exposición de motivos del proyecto de Ley, que da lugar a la Autógrafa de Ley, carece de análisis cuantitativo de los beneficios y costos de la medida, en particular, no presenta información socioeconómica*

Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo a la Autógrafa “Ley que declara de interés nacional y de necesidad pública la creación del distrito de Tinquerccasa Chopcca (Proyecto de Ley 5918/2020-CR).

(pobreza, necesidades básicas insatisfechas) que permita estimar las necesidades de gasto y el potencial recaudatorio (capacidad fiscal) del nuevo distrito propuesto, ni efectúa un análisis del impacto sobre las finanzas públicas del distrito de origen (Paucará).”

Finalmente indica que: “Asimismo, se debe advertir que el distrito de Paucará viene mostrando un fenómeno singular de disminución de su población intercensal (2007-2017), fenómeno que debe tomarse en consideración en un estudio de evaluación de la sostenibilidad fiscal. Así, de acuerdo con la información oficial de los censos, en 2007, el distrito de Paucará registró una población de 24,399 habitantes; en contraste, la población registrada en el censo de 2017 fue de 10,903 habitantes. En el periodo intercensal la población disminuyó 55%, lo que implica también la disminución de la demanda por servicios municipales.”

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 a 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.

G.Observación 7

En la observación 7, añade que: “Además, 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”.

Adicionalmente menciona: “En efecto, 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 de necesidad pública la creación del distrito de Tiquerccasa Chopcca (Proyecto de Ley 5918/2020-CR).

Además, indica que: *“Al respecto, en el 2019, la municipalidad distrital de Paucará financió con sus recursos propios solo el 2% de su gasto total, mientras que, el 80% de sus gastos se financiaron con recursos del FONCOMUN y canon. Estos datos reflejan la limitada capacidad fiscal del distrito de Paucará para dar origen al nuevo distrito de Tiquerccasa Chopcca, en tanto el primero tiene una alta dependencia de las transferencias”.*

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 Huancavelica, que según la Ley 27795, es competencia del Gobierno Regional, aprobar y tramitar los documentos técnicos de cumplimiento de la Ley.

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.

H. Observación 8

En esta observación señala que: *“Asimismo, se debe señalar que la fragmentación municipal es uno de los principales problemas de la descentralización peruana, tal como lo han destacado el FMI (2014) y el Banco Mundial, debido a que no permite una ejecución eficiente de las responsabilidades y funciones que se les ha asignado a los gobiernos locales en el proceso de descentralización. Según el Banco Mundial, el nivel de fragmentación resulta en “insuficientes bases fiscales y recursos de ingresos, elevados gastos administrativos fijos y, en muchos casos la imposibilidad de aprovechar las economías de escala en la prestación de servicios”.*

Asimismo, se indica que: *“En ese mismo sentido, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), a la cual el Estado Peruano aspira ser miembro, señala en el Informe de Evaluación Territorial (Territorial Reviews: Perú, 2016) que “la creación de nuevas municipalidades que se viene llevando a cabo contribuirá a la fragmentación administrativa e ineficiencia en el país”. En ese sentido, recomienda que “El Perú necesita tener mucho cuidado cuando considere la creación de nuevos distritos”.*

Comentario:

Es un aspecto debatido, pero no demostrado, el que la fragmentación municipal sea el problema principal para el desarrollo de la descentralización; tampoco puede afirmarse 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

Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo a la Autógrafa “Ley que declara de interés nacional y de necesidad pública la creación del distrito de Tinquerccasa Chopcca (Proyecto de Ley 5918/2020-CR).

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 generar acciones de desarrollo bajo el principio de la descentralización, atención más directa y adecuada a sus ciudadanos y apertura del crecimiento económico y social de sus pueblos. Hay que tener en cuenta que 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.

Esto es, hablando de la creación del distrito, pero se trata de una ley declarativa, la cual no crea el distrito.

I. Observación 9

Esta Observación señala que *“Desde el ámbito estrictamente presupuestal, se formula observación a la Autógrafa de Ley, toda vez que no cuenta en los documentos que lo sustentan con una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que puedan ser destinados para su implementación durante el presente Año Fiscal, 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.”*

Finalmente, menciona que: *“En consecuencia, la 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”.*

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 31085, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2021.

Siendo la naturaleza del proyecto de Ley 5918/2020-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 1440.

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

Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo a la Autógrafa “Ley que declara de interés nacional y de necesidad pública la creación del distrito de Tinquerccasa Chopcca (Proyecto de Ley 5918/2020-CR).

Poder Ejecutivo

Como se ha indicado, no se ha vulnerado las competencias del Poder Ejecutivo se ha seguido estrictamente las atribuciones de la Constitución Política y de la Ley 27795.

b) Existe la necesidad y fundamento debidamente sustentados para la declaración de interés nacional y necesidad pública de la creación del distrito de Tinquerccasa Chopcca.

Los requisitos 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, el cual pide el sustento del cumplimiento para aprobar la creación de distritos.

No obstante, el proyecto de Ley N° 5918/2020-CR, es de naturaleza declarativa y se sustenta en la 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, así, la declaratoria de interés nacional y necesidad pública permite dar prioridad a los procesos, que finalmente permiten el mejor desarrollo de la población. Así mismo, las demás justificaciones, se muestran en la exposición de motivos del mencionado proyecto de ley.

c) La propuesta legislativa para la creación del distrito de Tinquerccasa Chopcca, en la provincia de Acobamba, departamento de Huancavelica, se alinea con el 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 de necesidad pública la creación del distrito de Tinquerccasa Chopcca (Proyecto de Ley 5918/2020-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 consolidara ciudades sostenibles como centros dinamizadores del desarrollo urbano y rural, articuladas debido a su jerarquía y complementariedad funcional y que promuevan corredores económicos abastecidos con redes de agua, energía, transporte y comunicaciones, a fin de facilitar procesos de innovación, cadenas de valor y oportunidades de inversión en actividades primarias industriales y de servicios.*

VI. 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 de necesidad pública la creación del distrito de Tinquerccasa Chopcca” (**Proyecto de Ley N° 5918/2020-CR**).

LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA LA CREACIÓN DEL DISTRITO DE TINQUERC CASA CHOPCCA

Artículo Único. Declaratoria de interés nacional y necesidad pública

Declarase de interés nacional y de necesidad pública la creación del distrito de Tinquerccasa Chopcca, en la provincia de Acobamba, departamento de Huancavelica.

Dese cuenta
Sala de Comisión.
Lima, 21 de abril de 2021