

Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo en relación con la Autógrafa “Ley que declara de interés nacional y necesidad publica la creación del distrito de Las Américas” (Proyectos de Ley 6547/2020-CR y 6719/2020-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 publica la creación del distrito de Las Américas, en la provincia de Abancay, departamento de Apurímac”. **(Proyectos de Ley 6547/2020-CR y 6719/2020-CR).**

La Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, en la trigésima cuarta sesión ordinaria el miércoles 19 de mayo 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 relación a la Autógrafa “Ley que declara de interés nacional y necesidad publica la creación del distrito de Las Américas, en la provincia de Abancay, departamento de Apurímac” **(Proyectos de Ley 6547/2020-CR y 6719/2020-CR)**, habiendo registrado el **voto favorable** los congresistas Ricardo Burga Chuquipiondo, Kenyon Eduardo Durand Bustamante, Jorge Vásquez Becerra, Perci Rivas Ocejo, Robertina Santillana Paredes, Robledo Noé Gutarra Ramos, Alfredo Benites Agurto, Jesús del Carmen Núñez Marreros, Gilmer Trujillo Zegarra, Mártires Lizana Santos, Orestes Pompeyo Sánchez Luis, María Martina Gallardo Becerra, Roberto Carlos Chavarría Vilcatoma, Angélica María Palomino Saavedra, Lenin Abraham Checco Chauca y Liliana Angélica Pinedo Achaca.

La Comisión en su trigésima cuarta sesión ordinaria efectuada el miércoles 19 de mayo de 2021, autorizó ejecutar los acuerdos sin esperar la aprobación del acta.

I. SITUACIÓN PROCESAL

- El **Proyecto de Ley 6547/2020-CR**, que propone una “Ley que declara de necesidad pública y de preferente interés nacional la creación del distrito de Las Américas, provincia de Abancay, departamento de Apurímac”, ingresó al Área de Tramite Documentario el 26 de octubre 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 02 de noviembre del 2020.
- El **Proyecto de Ley 6719/2020-CR**, que propone una “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Justo Juez de Yllanya – Las Américas de la provincia de Abancay, departamento de Apurímac”, ingresó al Área de Tramite Documentario el 02 de diciembre del 2020 y fue decretado a la

Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo en relación con la Autógrafa “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Las Américas” (Proyectos de Ley 6547/2020-CR y 6719/2020-CR.

Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado el 02 de diciembre del 2020.

El Pleno del Congreso en la sesión virtual del 22 de diciembre del 2020 debatió el Proyecto de Ley 6547/2020-CR, el cual fue aprobado en primera votación y dispensado de la segunda votación acordando además acumular el Proyecto de Ley 6719/2020-CR.

El 21 de enero del 2021, el Área de Trámite Documentario registra el Of. 053-2021-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 Las Américas, 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, señalando el proyecto de ley No 6547/2020-CR.

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 Las Américas, provincia Abancay, departamento de Apurímac, remitida por el Poder Ejecutivo, considera que la fórmula legal planteada no contempla las competencias en las materias asignadas al Poder Ejecutivo, no precisa el contenido de la declaratoria de interés nacional y necesidad pública, así como no considera los alcances económicos y presupuestales de la norma.

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial.
- Ley 30918, Ley que Fortalece los Mecanismos para el Tratamiento de las Acciones de Demarcación Territorial.
- D.S. 191-2020-PCM, Reglamento de la Ley 27795 – Ley de Demarcación y Organización 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*

Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo en relación con la Autógrafa “Ley que declara de interés nacional y necesidad publica la creación del distrito de Las Américas” (Proyectos de Ley 6547/2020-CR y 6719/2020-CR.

otras, aprobar la demarcación territorial que proponga el Poder Ejecutivo”; y que “el artículo 76 del Reglamento del Congreso de la Republica señala que las proposiciones presentadas por el Presidente de la Republica pueden versar sobre cualquier asunto y de manera exclusiva le corresponde la iniciativa en legislación demarcatoria territorial.”

Por otra parte dice que el artículo 1 de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, señala que dicha ley tiene por finalidad establecer las definiciones básicas, criterios técnicos y los procedimientos para el tratamiento de demarcación territorial el cual es competencia exclusiva del Poder Ejecutivo.

Asimismo indica que “El numeral 1 del artículo 5 de la Ley 27795 precisa además que la Presidencia del Consejo de Ministros a través de la Secretaria de Demarcación y Organización 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:

Con esta ley, el Congreso de la República no se excede en sus atribuciones prescritas en la Constitución Política, sino que reconociendo la exclusiva atribución del Poder Ejecutivo para legislar en materia de demarcación territorial, por lo que con esta ley no aprueba demarcación territorial alguna, sino que propone una ley declarativa; en relación a ello los proyectos de ley de carácter declarativo, se orientan esencialmente al objetivo de llamar la atención de las autoridades nacionales competentes a resolver una necesidad, en tanto representan una expresión, un anhelo y un reclamo de su población; a ello surge oportuno y pertinente complementar la idea con lo señalado por Tribunal Constitucional en el caso Juan Carlos Callegari Herazo en su Sentencia recaída en el Expediente No 00090-2004-AA/TC, que es citado por García Toma¹ (2013) de la siguiente manera:

“El Tribunal Constitucional (...) ha señalado que los actos del Estado pueden ser calificados de discrecionalidad mayor, intermedia y menor.”, añadiendo que “Los actos de discrecionalidad mayor tienen naturaleza política y son aquellos en donde el margen de arbitrio para decidir no se encuentra acortado o restringido por concepto jurídico alguno. Por ende, el ente político dotado de competencias no regladas se encuentra en la facultad de optar plenariamente.”, añadiendo más adelante que “Los actos que conforman la denominada cuestión política quedan a merced de decisiones discrecionales de las autoridades del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, respectivamente. En efecto, existen aspectos vinculados con la actividad estatal que por disposición expresa de la Constitución han de ser decididos por los representantes del pueblo en su capacidad soberana, a los cuales les ha sido conferida la potestad de

¹ García Toma (2013) *La Jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el examen de Constitucionalidad y el modelo de Control Derivado y sinérgico*. En revista Derecho de sociedad No 40. Recuperado de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/download/12786/13343/>

Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo en relación con la Autógrafa “Ley que declara de interés nacional y necesidad publica la creación del distrito de Las Américas” (Proyectos de Ley 6547/2020-CR y 6719/2020-CR.

decidir excluyentemente con el solo resguardo de su propia sensatez, prudencia, tino, inteligencia o agudeza. La adopción de determinada medida comprendida como «cuestión política» está librada a los criterios de oportunidad, conveniencia, necesidad y utilidad que el propio Ejecutivo o Legislativo establezca según sea la competencia constitucional asignada.”

En esta perspectiva, esta norma se funda en el poder discrecional del Congreso de la República, en la medida que actúa dentro de la Constitución y no colisiona con la legislación vigente, sino que aprovecha este poder para trasladar y elevar una opinión o exigencia de la comunidad, que en este caso corresponde al pueblo de Las Américas de la provincia de Abancay, departamento de Apurímac, respetando los criterios de oportunidad, conveniencia, necesidad y utilidad que el propio Ejecutivo o Legislativo han establecido según sea la competencia constitucional asignada, y tomando una decisión democrática en ejercicio de su capacidad soberana otorgada por el pueblo.

Corroborando lo anterior, Jiménez² (2013) cita a Abanto Valdivieso para señalar que: “(...) el Congreso no está impedido de aprobar estas leyes que declaran de necesidad pública e interés nacional, pues hay precedentes al respecto y no hay norma que prescriba su prohibición por parte del Legislativo; y que lo que hace mediante su aprobación, al estar facultado para direccionar la política del Estado, es llamar la atención del Ejecutivo, región o gobierno local, para que determinado proyecto sea priorizado y ejecutado después de ser incluido en el ejercicio presupuestal del año fiscal siguiente. (...).

Por otro lado, Alvarado³ (2018) señala que las leyes declarativas se expresan en la Constitución Política y tienen efectos inmediatos, así:

“Por ejemplo, una ley de declaración de necesidad o interés público es uno de los requisitos previstos por el artículo 70° de la Constitución para la expropiación de un predio privado. Si bien la sola dación de la ley es insuficiente para que se materialice la expropiación, sí constituye el primer paso para lograrla. Ante la ausencia de este requisito, la expropiación no es posible.”

Seguidamente este mismo autor citando al Centro de Análisis y Resolución de Conflictos de la Pontificia Universidad Católica del Perú⁴, manifiesta que:

“En adición a ello, estas normas no sólo activan una red de procedimientos posteriores, sino que constituyen mandatos al Poder

² Jiménez, O. (2013) *Estudio sobre normas que declaran de necesidad pública e interés nacional diversas materias*. Informe temático N° 10/2012-2013. Departamento de investigación y documentación parlamentaria – Área de servicios de investigación. Recuperado de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/BED70E4CDB6B2A2A0525812200730486/\\$FILE/324_INFTEM10_necesidad_p%C3%BAblica.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/BED70E4CDB6B2A2A0525812200730486/$FILE/324_INFTEM10_necesidad_p%C3%BAblica.pdf)

³ Alvarado, C. (2018) *¿Las leyes “declarativas” tienen efectos? A propósito de la Ley N° 30723 que declara de prioridad e interés nacional la construcción de carreteras en zonas de frontera y el mantenimiento de trochas carrozables en Ucayali*. Recuperado de <http://www.actualidadambiental.pe/wp-content/uploads/2018/02/An%C3%A1lisis-jur%C3%ADdico-a-la-Ley-30723-que-fomenta-carreteras-en-la-Amazon%C3%ADa-de-Ucayali.pdf>

⁴ Ibidem

Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo en relación con la Autógrafa “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Las Américas” (Proyectos de Ley 6547/2020-CR y 6719/2020-CR.

Ejecutivo, para que este priorice la ejecución de una determinada obra o infraestructura, ante la imposibilidad del legislador de proponer alguna iniciativa de gasto en la ejecución del presupuesto.” (p. 2)

Por consiguiente, la presente propuesta legislativa que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Las Américas, como norma declarativa se sustenta en la Constitución Política, constituyendo mandato con efecto inmediato, sin que ello implique iniciativa de gasto, la cual es atribución del Poder Ejecutivo. Es de remarcar que esta norma 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 consiguientemente no usurpa esa exclusiva competencia del Poder Ejecutivo, en tanto que propugna que este poder proceda sobre sus atribuciones a realizar dichas actividades.

B. Observación 2

En la observación 2 se 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.”*

Hace mención del *“principio de Subsidiariedad recogido en la Ley N° 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”*; 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:

Es menester remarcar y reiterar que esta ley respeta las facultades que otorga nuestro ordenamiento jurídico al Poder Ejecutivo y dentro de ello específicamente el artículo 13 de la Ley 27795 que, le da con exclusividad a la Presidencia del Consejo de Ministros la atribución de ubicar espacios al interior del territorio nacional para efectos de demarcación territorial.

Con respecto al principio de subsidiariedad, este no está en cuestión, toda vez que, estamos de acuerdo con que la asignación de competencias y facultades a cada uno de los niveles de gobierno debe adecuarse y guardar equilibrio a la mejor prestación de los servicios del Estado hacia la comunidad. Al respecto Landa⁵ (2016) ha

⁵ Landa, C. (2016) *El principio de subsidiariedad en el marco de la constitución económica del Perú*. En revista de Derecho Constitucional y Derechos Humanos “Forseti”. Edición 2016 No 01. Recuperado de <http://forseti.pe/revista/derecho-constitucional-y-derechos-humanos/articulo/el-principio-de-subsidiariedad-en-el-marco-de-la-constitucion-economica-del-peru>

Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo en relación con la Autógrafa “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Las Américas” (Proyectos de Ley 6547/2020-CR y 6719/2020-CR.

concluido que: “Existe una diferencia entre el rol del Estado en la economía respecto del rol del Estado en la actividad empresarial. En efecto, en el primero de los casos, debe entenderse que el Estado cumple un rol esencial en tanto fija la política económica, fiscal y monetaria del país; además del de seguridad, justicia y bienestar.

La actividad empresarial del Estado es solo una de las funciones que se derivan del concepto del rol del Estado en la Economía. El Estado por eso puede participar de forma directa en determinadas actividades económicas compitiendo con la empresa privada, sin que por ello se afecte el principio de subsidiariedad, que debe interpretarse conforme al modelo de economía social de mercado que consagra la Constitución.

El principio de subsidiariedad se ha interpretado siempre en términos negativos, limitando la participación del Estado a situaciones en las que existe una falla del mercado u oferta insuficiente. Sin embargo, el principio de subsidiariedad aplicable a la actividad empresarial del Estado debe interpretarse de conformidad con el principio de Economía Social de Mercado, que atribuye al Estado la facultad de intervenir en mayor o menor medida en determinadas actividades.

La realidad denota que el Estado no solo participa en situaciones en las que el mercado ha tenido fallas que no puede solucionar bajo la lógica de su propia dinámica, como lo son las actividades vinculadas a servicios esenciales como los de agua potable, por ejemplo; sino que existen tres niveles de aplicación del principio de subsidiariedad: el leve, el intermedio y el intenso, en función de la naturaleza de la necesidad social del bien o servicios que la sociedad demanda y el mercado debe abastecer, mediante la iniciativa privada o la acción estatal, directa o indirecta”

Sobre esta diferencia entre rol del Estado en la economía y rol del Estado en la actividad empresarial, queda clara la obligación del Estado para no abstraerse de su responsabilidad de atender servicios básicos de la población, más aún si la actividad privada no lo ha hecho. Esta conceptualización también guarda concordancia con el compromiso de la participación de la comunidad y de los particulares, que es lo que la población de Las Américas viene proponiendo cuando señala poseer un gran potencial de recursos que bien se pueden aprovechar en pro de su desarrollo, lo cual desde ya compromete la participación del Estado en la medida que el sector privado no ha intervenido, especialmente en servicios básicos como agua potable y alcantarillado, luz eléctrica, salud, entre otros; sobre tales aspectos el Tribunal Constitucional en sus fundamentos jurídicos No 8, 9 y 10 de su Sentencia contenida en el Expediente No 7339-2006-PA/TC⁶ (2007) ha señalado que:

“8. En efecto el principio de subsidiariedad económica del Estado o, lo que es lo mismo, la cláusula de actuación subsidiaria del Estado en la economía, consagrado en el artículo 60° de la Constitución, implica, de un lado, un límite a la actividad estatal, pues no puede participar libremente en la actividad económica, sino que sólo lo puede hacer sujeto

⁶ Tribunal Constitucional (2007) *Expediente No 7339-2006-PA/TC*. Recuperado de <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/07339-2006-AA.pdf>

Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo en relación con la Autógrafa “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Las Américas” (Proyectos de Ley 6547/2020-CR y 6719/2020-CR.

a la subsidiariedad, que debe ser entendida como una función supervisora y correctiva o reguladora del mercado; y, de otro, reconoce que hay ámbitos que no pueden regularse única y exclusivamente a partir del mercado, lo cual justifica su función de regulación y protección.

9. Sobre el particular este Tribunal estableció que el principio de subsidiariedad tiene dos dimensiones: una vertical, y otra horizontal. Conforme a la segunda de ellas se impide que el Estado actúe en el ámbito que es propio de la sociedad civil, concepto que apoya la libertad de empresa y de mercado, y que sólo reserva al Estado la función de supervisor y corrector.

10. Ello es así porque el fundamento del principio de subsidiariedad parte del supuesto de que el Estado aparece como el garante final del interés general, desde el momento en que su tarea consiste en intervenir en forma directa para satisfacer una necesidad real de la sociedad, pero sólo en aquellas situaciones en las que la colectividad y los grupos sociales - a quienes corresponde, en primer término, la labor de intervención- no están en condiciones de hacerlo.”

El fundamento jurídico 10 es muy claro al determinar que el Estado está obligado a intervenir directamente para satisfacer las necesidades de la comunidad, pero solamente en circunstancias en que los sectores no estatales no lo hayan hecho; siendo de este modo que en el propuesto distrito de Las Américas se refleja en sus necesidades reales básicas que aún no son atendidas, por lo que demandan apoyo del Estado y anhelan su propio gobierno local con autonomía, por lo que alguna intervención del Estado en servicios básicos no entra en conflicto con el principio de subsidiariedad.

C. Observación 3

En la observación 3 señala que: *“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 conforme a lo que establece el artículo 99 del Reglamento de la Ley 27795, aprobado mediante Decreto Supremo N° 191-2020-PCM.”*

Comentario:

El punto de partida es la premisa que el reflejo de las necesidades locales debe superar estos ámbitos para ser consideradas de “interés nacional” debiendo considerar una implicancia en el beneficio del Estado, esta afirmación es correcta pero incompleta, puesto que se trata de necesidades humanas y sociales que no se pueden circunscribir o reducir exclusivamente a un mero conflicto espacial, sino que se debe invertir esta figura y afirmar que estas necesidades humanas, en la medida que son comunes a las de otros ámbitos locales del país, adquieren una dimensión nacional por su homogeneidad y congruencia y por tanto configuran un “interés nacional”. Esta inferencia lógica nos lleva a indicar que el declarar de interés nacional un hecho y

Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo en relación con la Autógrafa “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Las Américas” (Proyectos de Ley 6547/2020-CR y 6719/2020-CR.

necesidad de carácter local no significa una contradicción, ya que esta se presentaría en la medida que esa problemática fuera exclusiva, aislada y única o diferente entre esa localidad y las demás, por lo que esta declaración de interés nacional no revistiera importancia para el resto del país; no sucede así con esta propuesta normativa que involucra pueblos estratégicos que tienden a impulsar el desarrollo de su zona y su región. A estas alturas es pertinente formular una pregunta de reflexión ¿Es el anhelo de desarrollo de un pueblo postergado y alejado donde el Estado casi no tiene presencia, un anhelo de carácter meramente local o es un sentimiento popular común a otros pueblos del país? Si el Estado desde su perspectiva lo restringe a un ámbito meramente local, estaría dando la espalda a todos los demás pueblos que ostentan la misma condición.

Sobre este aspecto Bidova, Lebedinskaya y Charitonova⁷ (2019) han concluido que:

“(…) El estado es una herramienta en manos de la nación, al servicio de ella, y utilizada para lograr sus fines, resolver sus problemas y tareas, satisfacer sus necesidades e intereses. Al mismo tiempo, la nación, al ser una especie de asociación de individuos, tiene un propósito característico, que determina el nivel de vida del individuo, grupos, comunidades y funciones específicas, no teniendo en su mayor parte similitudes con las funciones y funciones propósito del Estado. Su identidad se expresa en la identidad y originalidad de la nación como comunidad humana, su disimilitud con otras comunidades y grupos humanos. Es la nación la que es portadora de tales valores espirituales fundamentales y poder, la productora de fuerzas para su crecimiento, mejoramiento y preservación, que el estado o un grupo separado de personas no posee. El interés nacional es una categoría que expresa la comprensión (sujetivización) de las necesidades objetivas de la sociedad. (...)”

Desde esta perspectiva es evidente que la categoría de interés nacional no se circunscribe meramente a un ámbito espacial, sino que va muchísimo más allá y es más complejo, está íntimamente ligado a las necesidades objetivas de la sociedad como asociación de individuos, cuya identidad se expresa en cada una de las identidades de los grupos que la conforman y en las diferencias entre ellas, formando esta sociedad “valores espirituales fundamentales y poder” produciendo sus propias fuerzas para su crecimiento y desarrollo que ni el estado posee ni ningún grupo separado, por lo que interés nacional implica la comprensión de estas necesidades objetivas y que de no comprenderlo conlleva al freno de esta dinámica interna paralizando el desarrollo nacional.

⁷ Bidova, V., Lebedinskaya, B. y Charitonova, O. (2019) *La génesis del concepto de Interés Nacional: análisis teórico-legal*. En revista Dilemas Contemporáneos: Educación, Política y Valores. Año: VI Número: Edición especial, artículo No 36. Recuperado de <https://www.dilemascontemporaneoseducacionpoliticayvalores.com/index.php/dilemas/article/view/856/340>

Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo en relación con la Autógrafa “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Las Américas” (Proyectos de Ley 6547/2020-CR y 6719/2020-CR).

D. Observación 4

En cuanto a esta observación se manifiesta lo siguiente: *“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”.*

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”

Señala además que “Sin embargo, la inclusión de ambas categorías en una 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 genero y de la opinión favorable de la Comisión competente del Congreso, no satisface tal obligación.”, y finaliza afirmando que “En efecto, si bien la Exposición de Motivos del proyecto de ley señala que cumplen con los requisitos para la creación del distrito de Las Américas, 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:

No se equivoca el Tribunal Constitucional en lo mencionado, puesto que es correcto que el concepto de “interés nacional” guarda estrecha relación con el beneficio de todos y con el interés general, porque a nuestro criterio encierra las expectativas de la nación, pero es menester y pertinente agregar que esta misma Sentencia del Tribunal Constitucional (2004) Sentencia del TC N° 00090-2004-AA, citada en la observación, expresa también en su argumento 10 *in fine*, y en lo que estamos de acuerdo absolutamente, que:

“10. (...) Conviene puntualizar que uno de los conceptos jurídicos caracterizados por su indeterminación es el interés público.”

Por tanto, lo que el Tribunal Constitucional otorga para la figura de “interés público” es una aproximación teórica buscando configurar los límites del ámbito en el que debe desenvolverse la expresión, más no adelanta una definición completa, cerrada y concluida de “interés público” tal como expresa claramente en esta última cita **al señalar que este concepto se caracteriza por su indeterminación**, es decir no existe aún una definición jurídica absoluta que lo satisfaga plenamente.

Es precisamente dentro de ese ámbito de “interés público”, que justamente esta iniciativa normativa se orienta al horizonte de la atención del pueblo de Las Américas y sus alrededores, más allá de la circunscripción que pretende ser distrito, de sus necesidades, de sus requerimientos, de su desarrollo, es un anhelo que no es



Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo en relación con la Autógrafa “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Las Américas” (Proyectos de Ley 6547/2020-CR y 6719/2020-CR.

exclusivo de Las Américas, sino que trasciende hacia un alcance nacional en la medida que estas necesidades no son solo de este pueblo sino comunes a otros en casi todo el Perú, las cuales se manifiestan en el reclamo constante de múltiples pueblos donde el Estado no llega a satisfacer aun plenamente sus necesidades básicas.

Finalmente ante la indicación que el cumplimiento de los requisitos para ser elevado a distrito, deben ser determinados 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 27795 y su Reglamento, consideramos que es correcta la afirmación y que esta ley aprobada por el Congreso de la Republica, abre las puertas para el cumplimiento de tal trabajo que única y exclusivamente le corresponde..

E. Observación 5

Esta observación manifiesta 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 los requisitos, conforme al siguiente análisis:

PROPUESTA QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN DEL DISTRITO LAS AMERICAS

- Distrito del cual se desprendería : Abancay (Tipo A2 cercado)
- Provincia : Abancay
- Departamento : Apurímac
- CP propuesto como Capital : Las Américas

El distrito de Abancay **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 Reglamento de la Ley 27795.

Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo en relación con la Autógrafa “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Las Américas” (Proyectos de Ley 6547/2020-CR y 6719/2020-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.	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.	No se cuenta con el ámbito propuesto	No se puede verificar
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 último distrito que se escindió de Abancay fue el distrito de Tamburco (año 1941)	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 nuevo distrito (Tipo A2 cercado: 20,000 hab.) Condición: 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	No se tiene el área del núcleo urbano	No cumple

Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo en relación con la Autógrafa “Ley que declara de interés nacional y necesidad publica la creación del distrito de Las Américas” (Proyectos de Ley 6547/2020-CR y 6719/2020-CR.

<p>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 supuestos - 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. - 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.)</p>	<p>propuesto como capital; por tanto, no es posible conocer la densidad</p>	
<p>Contar con informe previo favorable de evaluación de la sostenibilidad fiscal elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas.</p>	<p>No cuenta con informe previo favorable del MEF</p>	<p>No cumple</p>

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:

En cuanto a la observación 5 se tiene que:

Quando 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 No 27795, los cuales presenta en una tabla, incurre en confusión puesto que nos traslada como impedimento para la creación del distrito de Las Américas 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 distrito de Abancay no cuenta límites territoriales”, asimismo que no se puede verificar que “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 los límites interdepartamental o intradepartamental”, “La denominación del distrito a crearse cumple con los

Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo en relación con la Autógrafa “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Las Américas” (Proyectos de Ley 6547/2020-CR y 6719/2020-CR.

establecido en los artículos 81 y 82 del RLDOT”, “Ser colindante con dos (2) o más distritos”, “Configurarse a partir de criterios técnico geográfico, así como de funcionalidad, cohesión y articulación”, entre otros, pero que como es de verse son posibles de subsanación, en tanto que el no “Contar con informe previo favorable de evaluación de la sostenibilidad fiscal elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas” no es requisito para una ley de declaración de interés nacional y necesidad pública para la creación de un distrito, y que siéndolo para el trabajo de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial, contaría con el camino legal expedito para solicitarlo en el momento que lo considere.

F. Observación 6

En cuanto a la observación 6 se plantea lo siguiente:

La observación indica que “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.”

Asimismo, 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 (Abancay).”

Comentario:

La norma como propuesta legislativa declarativa, refiere en su artículo único: “*Declárese de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Las Américas, en la provincia de Abancay, departamento de Apurímac.*”

Desde esta perspectiva es insistir y remarcar que esta norma tiene carácter declarativo y solo se orienta a llamar la atención del Poder Ejecutivo, para priorizar el proceso de creación de este nuevo distrito, cuya demanda es producto de la expresión ciudadana, en tanto que el procedimiento de creación se plantea dentro del fiel cumplimiento de las funciones e instancias competentes, establecidas bajo los requisitos enmarcados por la Ley N° 27795 Ley de demarcación y Organización Territorial y su Reglamento y su modificatoria, la Ley N° 30918, Ley que Fortalece los Mecanismos para el tratamiento de las Acciones de Demarcación Territorial. Siendo esta una norma declarativa, no es preciso que previamente se soliciten los requisitos de viabilidad al Ministerio de Economía y Finanzas, los cuales deberán presentarse en su debida oportunidad, siguiendo el trámite establecido en la ley, pero ya por parte del órgano correspondiente.

Por otra parte, con respecto a la segunda parte de la observación, manifestamos que tratándose de pueblos andinos marginados que desean iniciar el camino de su desarrollo, no es posible asumir que sus ingresos municipales sean óptimos, pero

Las Américas en lo particular, posee un potencial productivo que lo ha llevado a ser considerado como un gran centro comercial de productos agro industriales a gran

Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo en relación con la Autógrafa “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Las Américas” (Proyectos de Ley 6547/2020-CR y 6719/2020-CR).

escala y puerto de carga y descarga de mercadería provenientes del interior y exterior del departamento. (Proyecto de Ley 6719/2020-CR).

Como queda claro, los beneficios a obtenerse no se pueden cuantificar aun, pero si se pueden proyectar, de lo que se puede colegir que inicialmente los beneficios sobre la población no tendrán grandes efectos económicos inmediatos, pero si los tendrán en el aspecto político, administrativo y social, es de acotar que la propuesta legislativa no produce costos más allá de lo presupuestado para el trabajo de la Presidencia del Consejo de Ministros y la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial del Viceministerio de Gobernanza Territorial.

G. Observación 7

En la observación 7, 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 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:

Actualmente el distrito de origen ha demostrado muy poca capacidad para atender las necesidades básicas que tanto necesitan sus caseríos y demás sectores, tal vez por la accidentada geografía andina que coloca serias barreras entre pueblos y caseríos.

Por otro lado, las declaraciones de interés nacional y necesidad pública de ninguna manera generan falsas expectativas, si no en contrario, abren canales de comunicación estrecha entre el Estado y las comunidades, que es lo que más se requiere para conseguir un desarrollo equilibrado y democrático, lo cual redundará en el beneficio y bienestar colectivo.

Sobre la generación de mayores demandas de presupuesto, es común y generalizado que los pueblos siempre estén solicitando atención e inversión en sus jurisdicciones, siendo una actitud lógica y legítima de todos los pueblos del Perú, por lo que a pesar de no contarse con los recursos suficientes para atender a todos, no se puede cerrar la posibilidad de permitirles acercarse al Estado, pues ello equivale a darles la espalda y negarles una posibilidad de desarrollo, cuando lo acertado es enfrentar los problemas mediante el dialogo; asimismo coincidimos en 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”* y es correcto porque, lo que buscamos los peruanos es una distribución más justa de los presupuestos del



Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo en relación con la Autógrafa “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Las Américas” (Proyectos de Ley 6547/2020-CR y 6719/2020-CR.

Estado, debiendo orientarse a los lugares más alejados y olvidados del país, hacia aquellos donde el Estado hasta ahora no se hace presente, por ser ese uno de los aspectos medulares para impulsar el proceso de descentralización.

Según el Banco Mundial citado por Dulanto Rishing⁸ (2017) la descentralización es:

“un término ambiguo, dado que se refiere tanto a un sistema como a un proceso. Como sistema, se refiere a una situación en la que se concede una cuota sustancial de poder a los gobiernos locales o regionales. Pero también puede significar un proceso por el cual se transita de un sistema de gobierno centralizado a uno descentralizado. Más aún, la descentralización a menudo es definida en términos de sus objetivos” (p. 177)

Como es de verse y se deriva de esto, se puede concluir que nuestro proceso de descentralización aun no llega mínimamente a los lugares más alejados del país, por lo que si de impulsar ese proceso se trata, se debe empezar por hacer justicia en la distribución de los recursos del Estado otorgando cuotas de poder y autonomía local a estos pueblos, con la finalidad que utilicen este proceso para sus objetivos de desarrollo.

H. Observación 8

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

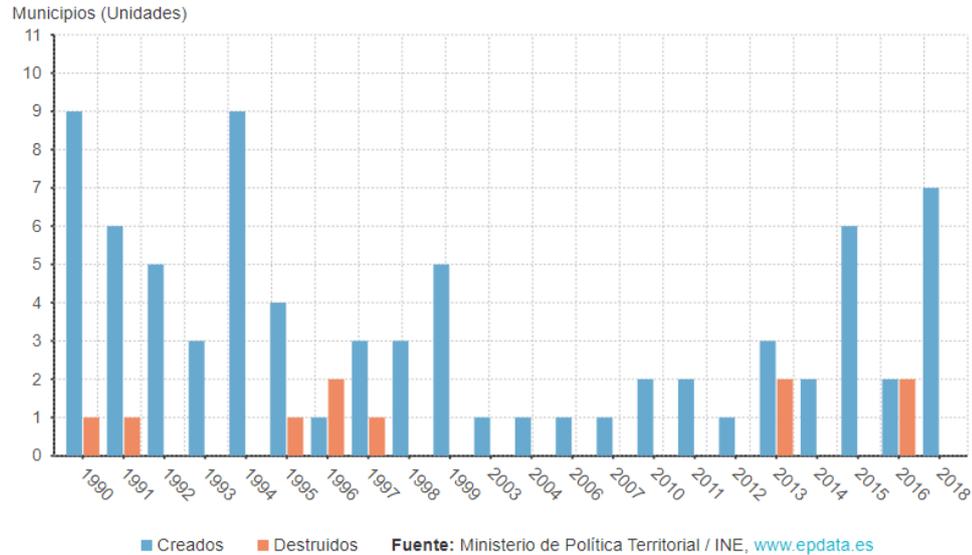
Comentario:

Se debe insistir y remarcar que **no está demostrado que la fragmentación municipal sea un problema principal para la descentralización en el Perú, tampoco que la creación de un distrito sea fragmentación**, aseveraciones que podrían ser válidas, tal vez, para regiones que han logrado desarrollarse y se ubican en países desarrollados, donde ejecutar tal acción podría desestabilizar sus políticas de desarrollo nacional y sus procesos políticos, por cuanto ya han logrado su integración y consolidado un sistema de administración política de su aparato estatal, lo cual no se puede generalizar porque hay de aquellos que aceptan democráticamente esta dinámica de creación de nuevos municipios como por ejemplo España, donde según epdata (2020) entre los años 1990 – 2018 se tiene:

⁸ Dulanto Rishing (2017) *Descentralización y subsidiariedad: El caso peruano*. Universidad de Navarra. España. Recuperado de : https://pirhua.udep.edu.pe/bitstream/handle/11042/3255/TUE_114.pdf?sequence=2&isAllowed=y

Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo en relación con la Autógrafa “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Las Américas” (Proyectos de Ley 6547/2020-CR y 6719/2020-CR.

**GRAFICO N° 01
ESPAÑA: MUNICIPIOS CREADOS ENTRE 1990 AL 2018⁹**



De aquí se puede deducir que en casi tres decenios es decir durante 28 años en España (1990-2018) se han creado 80 municipios, lo cual sería un promedio de casi 3 municipios por año.

Asimismo Epdata¹⁰ (2020) para este proceso ubica el fundamento legal y nos informa que:

“La Ley de Bases de Régimen Local subraya que la creación de nuevos municipios sólo podrá realizarse sobre la base de **núcleos de población territorialmente diferenciados** y siempre que los municipios resultantes cuenten con recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales y no suponga disminución en la calidad de los servicios que venían siendo prestados.

Además, desde la reforma de 2013 se añade que para poder independizarse una localidad **debe tener al menos 5.000 habitantes** y los municipios resultantes deben ser financieramente sostenibles. Y la decisión debe contar con el visto bueno de la Comunidad Autónoma a la que pertenezca el municipio y ser informada al Gobierno. (...)

En el Perú, aun la mayor cantidad de pueblos no están incorporados a nuestro sistema estatal y reclaman insistentemente que el Estado llegue a ellos. En nuestro país, la creación de un distrito puede generar mayor complejidad a la administración centralista del país, pero al ciudadano o habitante del distrito creado le origina esperanza y oportunidad de desarrollo, llegando a percibir que la descentralización es

⁹ Epdata (2020) *Independencia, creación y destrucción de municipios, datos y estadísticas*. Recuperado de <https://www.epdata.es/datos/independencia-creacion-destruccion-municipios-datos-estadisticas/294>

¹⁰ Ibidem

Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo en relación con la Autógrafa “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Las Américas” (Proyectos de Ley 6547/2020-CR y 6719/2020-CR.

una solución a sus problemas. Recalamos que el dialogo que se puede generar a este nivel permite recoger y solucionar los problemas del “Perú profundo”, por lo que coincidimos con la Presidencia del Consejo de Ministros¹¹ (2018) cuando expresa:

“El MUNI-Ejecutivo es el espacio que brinda la oportunidad de dialogar, coordinar y concordar políticas e iniciativas sectoriales y problemáticas que deben atenderse en los municipios, demandadas por sus autoridades y que requieren la participación del Gobierno Nacional y el Gobierno Municipal (provincial y distrital). Facilita la coordinación y articulación de los gobiernos locales con el Gobierno Nacional, y promueve un trabajo conjunto que se concierta en reuniones de trabajo bilaterales, en las que participan Alcaldes acompañados de su equipo técnico y el Ejecutivo Nacional, representado por los equipos técnicos de los Ministerios (directores ejecutivos de los programas nacionales y viceministros).” (p. 46)

I. Observación 9

En la observación 9 expresa que: *“no cuenta con una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que puedan ser destinados para su implementación durante el año fiscal 2021”*

Comentario:

Es de reiterar que, con esta norma declarativa, se realiza un pronunciamiento y a la vez un llamado a las autoridades para que se pueda comprender mejor que hay pueblos con ansias de progreso como Las Américas, que a pesar de los años no cuentan con ningún tipo de infraestructura, ayuda social o económica, y exhiben necesidades muy apremiantes, pero simultáneamente no visibles para los altos funcionarios del Estado. Se tiene que hacer paso al andar, pero esta realidad se mantendrá si no se presta suficiente y debida atención a los justos reclamos de nuestros pueblos que anhelan salir del atraso. No es posible postergarlos más tiempo, no debemos aparecer insensibles ante una evidente y crítica realidad que agobia a pueblos como Las Américas.

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 en el Perú, recurrimos a la opinión del doctor Zeballos citado por Alvarado¹² (2018) quien se refiere a ella en estos términos:

¹¹ Presidencia del Consejo de Ministros (2018) *Informe Anual de Descentralización*. Recuperado de <http://www.descentralizacion.gob.pe/wp-content/uploads/2018/06/Informe-Anual-de-Descentralizaci%C3%B3n-2017.pdf>

¹² Alvarado, C. (2018) *¿Las leyes “declarativas” tienen efectos? A propósito de la Ley N° 30723 que declara de prioridad e interés nacional la construcción de carreteras en zonas de frontera y el*

Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo en relación con la Autógrafa “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Las Américas” (Proyectos de Ley 6547/2020-CR y 6719/2020-CR.

“Si bien la Constitución divide a las normas con rango de ley en función del ámbito de producción jurídica (leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia, entre otros), o en base a los requisitos formales para su dación (leyes orgánicas o leyes ordinarias), la verdad es que ni la Constitución ni la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (TC) ni el Reglamento del Congreso han dividido a las leyes en declarativas o constitutivas, o entre aquellas que tienen efectos jurídicos o no. Tampoco hay una fuente normativa, de rango legal o constitucional, que determine qué son las normas declarativas y cuáles son sus efectos jurídicos.”

Por su parte el Dr. Marcial Rubio Correa¹³, ensaya 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 019-2003-PCM, que aprueba el Reglamento de la Ley 27795, donde las entidades como el Poder Ejecutivo, así como del Gobierno Regional, vienen cumpliendo en sus ámbitos jurisdiccionales.

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

mantenimiento de trochas carrozables en Ucayali. Recuperado de <http://www.actualidadambiental.pe/wp-content/uploads/2018/02/An%C3%A1lisis-jur%C3%ADdico-a-la-Ley-30723-que-fomenta-carreteras-en-la-Amazon%C3%ADa-de-Ucayali.pdf>

¹³ 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 en relación con la Autógrafa “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Las Américas” (Proyectos de Ley 6547/2020-CR y 6719/2020-CR.

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 a 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 Las Américas.

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

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

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

Periodo Parlamentario 2011 – 2016

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

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

Periodo Parlamentario 2016 – 2021

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

Ley 30544, Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Huaycán. Promulgada por el Congreso de la Republica, el 03 de marzo del 2017.

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



Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo en relación con la Autógrafa “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Las Américas” (Proyectos de Ley 6547/2020-CR y 6719/2020-CR.

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

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

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

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

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

f) La propuesta legislativa de declarar de interés nacional la creación del distrito de Las Américas, en la provincia de Abancay, departamento de Apurímac, 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 – Ordenamiento y Gestión Territorial dice:

(...)

Con este objetivo el Estado:



Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo en relación con la Autógrafa “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Las Américas” (Proyectos de Ley 6547/2020-CR y 6719/2020-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 **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 Las Américas, en la provincia de Abancay, departamento de Apurímac” (**Proyectos de Ley 6547/2020-CR y 6719/2020-CR**)

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

Artículo único. Declaración de interés nacional y necesidad pública

Declárase de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Las Américas, en la provincia de Abancay, departamento de Apurímac.

Dese cuenta.

Sala de Comisión.

Lima, 19 de mayo de 2021