



Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Ejecutivo a la Autógrafa Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Calipuy, (Proyecto de Ley 6739/2020-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 declarar de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Calipuy (**Proyecto de Ley 6739/2020-CR**).

La Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, en la trigésima cuarta sesión ordinaria celebrada 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 sobre la Autógrafa Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Calipuy, (**Proyecto de Ley 6739/2020-CR**), habiéndose registrado el **voto favorable** los congresistas Ricardo Burga Chuquipiondo, Kenyon Eduardo Durand Bustamante, Jorge Vásquez Becerra, Percy 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 Checo 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 6739/2020-CR**, que propone la Ley declarar de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Calipuy, en la provincia de Santiago de Chuco, Departamento de La Libertad, ingresó al Área de Tramite Documentario el 9 de diciembre 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 09 de diciembre de 2020.

El 9 de marzo de 2021, la Junta de Portavoces fue exonerado de dictamen y considerado considerado en la Agenda, siendo debatido y aprobado en la sesión del 11 de marzo 2021 del Pleno del Congreso, dispensándose de segunda votación por acuerdo del Pleno virtual de la misma fecha.

El 21 de marzo de 2021 la Autógrafa de la ley aprobada fue remitida mediante Sobre 180. Antes del cumplimiento del plazo establecido en el artículo 108 de la Constitución,



Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Ejecutivo a la Autógrafa Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Calipuy, (Proyecto de Ley 6739/2020-CR).

el 20 de abril de 2021, el Área de Trámite Documentario registra el Oficio 232-2021-PR remitido por el Poder Ejecutivo, que contiene la Observación a la Autógrafa Ley declarar de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Calipuy, 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 2 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 declarar de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Calipuy, 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
- Ley 30918, Ley que Fortalece los Mecanismos para el Tratamiento de las Acciones de Demarcación Territorial.

IV. ANÁLISIS DE LA OBSERVACIÓN

A continuación, se presentan las observaciones que se plantean y los comentarios que con relación a ellas se formulan, organizadas según su contenido.

A. Observación 1

En esta observación 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, 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*



Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Ejecutivo a la Autógrafa Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Calipuy, (Proyecto de Ley 6739/2020-CR).

que las definiciones básicas, criterios técnicos y los procedimientos para el tratamiento de demarcación territorial.”

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 la 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 6739/2020-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 con 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”.*



Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Ejecutivo a la Autógrafa Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Calipuy, (Proyecto de Ley 6739/2020-CR).

Comentario:

Como se ha mencionado, en el comentario de la observación anterior, la 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 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 6739/2020-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

Sin perjuicio de ello, debe tenerse en cuenta que según el artículo 99 del Reglamento de la Ley 27795, aprobado por el Decreto Supremo 191-2020-PCM, "las zonas de interés nacional para fines de demarcación territorial son aquellas en las que se propone la realización de acciones de demarcación territorial a fin de coadyuvar al logro de una política nacional vinculada directamente al desarrollo territorial, la cual por su naturaleza beneficia a la Nación peruana en su conjunto; en consecuencia, se requiere contar con la opinión favorable del ministerio responsable de la coordinación de dicha política. Las consideraciones que motivan la declaración de zona de interés nacional prevalecen sobre cualquier otro interés y superan contextos particulares o

Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Ejecutivo a la Autógrafa Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Calipuy, (Proyecto de Ley 6739/2020-CR).

locales". En ese sentido, la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial advierte que la declaración de interés nacional a que se refiere la autógrafa en cuestión no contempla las condiciones señaladas.

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

REQUISITOS PARA LA CREACIÓN DEL DISTRITO DE CALIPUY

Requisitos Séptima disposición complementaria de la Ley 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 límite propuesto.	No se puede verificar
Requisitos numerales 102.2 del artículo 102 del Reglamento de la Ley 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 Santiago de Chuco no registra escisiones desde 1916	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 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

Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Ejecutivo a la Autógrafa Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Calipuy, (Proyecto de Ley 6739/2020-CR).

<p>El centro poblado o núcleo poblado propuesto como capital debe cumplir con lo siguiente:</p> <p>i. Estar ubicado a más de sesenta (60) minutos de tiempo de desplazamiento a la capital del distrito de origen.</p>	<p>El centro poblado de Calipuy se ubica a 82 minutos de su capital distrital (Santiago de Chuco)</p>	<p>Cumple</p>
<p>ii. Diferencia positiva del volumen poblacional entre el último y el antepenúltimo censo de población.</p>	<p>Centro poblado Calipuy: (1993: 536 – 2017: 612 hab.)</p>	<p>Cumple</p>
<p>iii. Volumen poblacional superior al establecido en la Tabla 1 del RLDOT, de acuerdo con la tipología que le corresponde al distrito de origen. (Tipo AB: 1,800 hab.)</p>	<p>Centro poblado Calipuy (capital propuesta): 612 hab.</p>	<p>No cumple</p>
<p>La capital del distrito de origen también debe cumplir dicha condición. (Tipo AB: 1,800 hab.)</p>	<p>Centro poblado Santiago de Chuco (capital distrito origen): 6,821 hab</p>	<p>Cumple</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, lo cual se efectúa previa verificación del cumplimiento de los requisitos establecidos en la normatividad vigente, la presente Autógrafa de Ley debe ser observada.

Comentario:

Cuando 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 N° 27795, los cuales presenta en una tabla, incurre en confusión puesto que nos traslada como impedimento para la creación del distrito de Calipuy 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 Santiago de Chuco 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 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



Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Ejecutivo a la Autógrafa Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Calipuy, (Proyecto de Ley 6739/2020-CR).

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 Secretaria de Demarcación y Organización Territorial, contaría con el camino legal expedito para solicitarlo en el momento que lo considere.

E. Observación 5

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.

Además, la exposición de motivos del proyecto de Ley, que da lugar a la presente Autógrafa carece de análisis cuantitativo de los beneficios y costos de la medida, en particular, no presenta información socioeconómica (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 (Santiago de Chuco).

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 1275, Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, mediante el proceso regular. No obstante, la decisión política para la declaratoria de interés, que no representa la creación del distrito, sino una ley de carácter declarativa, es una facultad propia del Congreso de la República de acuerdo con lo establecido en el artículo 102° de la Constitución Política del Perú. Es decir, es competencia del Poder Ejecutivo exigir que se le brinde esta información y realizar la evaluación, en un posible proceso para la creación del distrito.

F. Observación 6

La observación 6 señala que: "De otro lado, la promoción de la creación de distritos, como ocurre con las "declaraciones de interés nacional y necesidad pública", generan falsas expectativas en la población tales como que la creación de un distrito traerá recursos adicionales para el mismo, sin afectar al distrito de origen y a los otros distritos de la provincia y/o del departamento, y, cuando ello no ocurre, se originan demandas de recursos adicionales al Ministerio de Economía y Finanzas, así como conflictos entre los gobiernos locales y la comunidad. Cabe señalar que el efecto inmediato de la creación de un nuevo distrito es la redistribución de los recursos de



Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Ejecutivo a la Autógrafa Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Calipuy, (Proyecto de Ley 6739/2020-CR).

los distritos de origen y de los distritos de la misma provincia y/o departamento en favor del nuevo distrito.

Igualmente, debe advertirse que el distrito de Santiago de Chuco, viene mostrando un fenómeno singular de disminución de su población intercensal (2007-2017). Así, de acuerdo con la información oficial de los censos, en el 2007 el distrito de Santiago de Chuco registró una población de 20 749 habitantes; en contraste, la población registrada en el censo de 2017 fue de 19 897 habitantes. En el periodo intercensal la población disminuyó 4%, lo que implica también la disminución de la demanda por servicios municipales.

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

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.

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 1275, Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, mediante el proceso regular. No obstante, la decisión política para la declaratoria de interés, que no representa la creación del distrito, sino una ley de carácter declarativa, es una facultad propia del Congreso de la República de acuerdo con lo establecido en el artículo 102° de la Constitución Política del Perú. Es decir, es competencia del Poder Ejecutivo exigir que se le brinde esta información y realizar la evaluación, en un posible proceso para la creación del distrito.



Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Ejecutivo a la Autógrafa Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Calipuy, (Proyecto de Ley 6739/2020-CR).

G. Observación 7

En la observación 7, añade que: *"Asimismo, se debe indicar que la creación de nuevos distritos implica un mayor costo para el Estado debido a que ocasiona el aumento del gasto destinado al funcionamiento (gasto corriente) de estas nuevas entidades públicas pues requerirá de recursos financieros para contratar o designar un número de personal para su funcionamiento (nuevos funcionarios municipales y nuevas autoridades) y/o el pago de las remuneraciones del personal que le asigne la municipalidad de origen, así como para la implementación de infraestructura que garantice su funcionamiento. En consecuencia, al incrementarse los gastos operativos se reducen los recursos de inversión para cerrar las brechas de acceso a servicios básicos de la población más pobre.*

Al respecto, en el 2019, la Municipalidad Provincial de Santiago de Chuco financió con sus recursos propios solo el 1,50% de su gasto total, mientras que, el 27,69% de sus gastos se financiaron con recursos del FONCOMUN y canon. Estos datos reflejan la limitada capacidad fiscal del distrito de Santiago de Chuco⁴ para dar origen al nuevo distrito de Calipuy, 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, 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*



Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Ejecutivo a la Autógrafa Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Calipuy, (Proyecto de Ley 6739/2020-CR).

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 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 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 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público".*



Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Ejecutivo a la Autógrafa Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Calipuy, (Proyecto de Ley 6739/2020-CR).

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 6739/2020-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 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 Calipuy.

Los requisitos en materia de demarcación territorial, están establecidas por la Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial y el Decreto Supremo 0191-2020-PCM, que aprueba el Reglamento de la Ley 27795, el cual pide el sustento del cumplimiento para aprobar la creación de distritos.

No obstante, el proyecto de Ley 6739/2020-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 Calipuy, 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 Republica, y las principales organizaciones de la sociedad civil con representación nacional. Son acuerdos básicos sobre temas cruciales para el



Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Ejecutivo a la Autógrafa Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Calipuy, (Proyecto de Ley 6739/2020-CR).

país, que contribuyen a un proyecto nacional de largo aliento y que pretenden guiar el rumbo del Perú hasta el bicentenario de nuestra independencia.

En la línea del Acuerdo nacional esta propuesta legislativa declarativa, responde y aporta en llamar la atención del Estado en lo siguiente:

Objetivo II. Equidad y Justicia Social, que en la Política de Estado 10, dice:

(...)

*Con este objetivo partiendo de un enfoque de desarrollo humano sustentable, con equidad entre hombres y mujeres, sin discriminación y **en forma descentralizada el Estado:***

(...)

*e) Fomentará el pleno ejercicio de la ciudadanía y la **participación de los ciudadanos en situación de pobreza en la identificación de necesidades, el diseño de soluciones y la gestión de los programas.***

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

(...)

Con este objetivo el Estado:

*a) Garantizará su accionar en todos los ámbitos geográficos, bajo los principios de subsidiariedad y solidaridad, con la finalidad de lograr un desarrollo humano integral, equitativo y sostenible, **la vigencia de los derechos y la igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.***

(...)

*c) **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. CONCLUSIÓN

Por todo lo expuesto, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, de conformidad con el literal a) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACION del Dictamen de Insistencia** ante la Observación formulada por el Poder Ejecutivo a la Autógrafa “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Calipuy (**Proyecto de Ley 6739/2020-CR**).



Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Ejecutivo a la Autógrafa Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Calipuy, (Proyecto de Ley 6739/2020-CR).

**LEY QUE DECLARA DE INTERES NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA LA
CREACIÓN DEL DISTRITO DE CALIPUY**

Artículo Único- Declaración de interés nacional

Declarase de interés nacional y de necesidad pública la creación del distrito de Calipuy, en la provincia de Santiago de Chuco, departamento de La Libertad.

Dese cuenta.

Sala de Comisión.

Lima, 19 de mayo de 2021