

Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo con relación a la Autógrafa Ley que declara de interés nacional y de necesidad pública la creación de la provincia de Huarmaca en el departamento de Piura (Proyecto de Ley 184/2016-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 de necesidad pública la creación de la provincia de Huarmaca en el departamento de Piura” **(Proyecto de Ley N° 184/2016-CR).**

La Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, en la Décimo Sexta Sesión Extraordinaria, celebrada el lunes 14 de junio de 2021, del periodo de sesiones 2020-2021, realizada por medios virtuales en la plataforma Microsoft Teams, acordó por **UNANIMIDAD** de los presentes **APROBAR** el Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo sobre la Autógrafa “Ley que declara de interés nacional y de necesidad pública la creación de la provincia de Huarmaca en el departamento de Piura” **(Proyecto de Ley N° 184/2016-CR)**, habiéndose registrado el **voto favorable** los congresistas Walter Jesús Rivera Guerra, Ricardo Burga Chuquipiondo, Carlos Andrés Pérez Ochoa, Kenyon Eduardo Durand Bustamante, Yessy Nélide Fabián Díaz, Perci Rivas Ocejo, Robertina Santillana Paredes, Robledo Noé Gutarra Ramos, Alfredo Benites Agurto, Jesús del Carmen Núñez Marreros, Gilmer Trujillo Zegarra, Mártires Lizana Santos, Orestes Pompeyo Sánchez Luis, María Martina Gallardo Becerra, Roberto Carlos Chavarría Vilcatoma, Angélica María Palomino Saavedra, Lenin Fernando Bazán Villanueva, Lenin Abraham Checco Chauca y Grimaldo Vásquez Tan.

La Comisión en su décimo sexta sesión extraordinaria efectuada el lunes 14 de junio de 2021, autorizó ejecutar los acuerdos sin esperar la aprobación del acta.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El **Proyecto de Ley 184/2016-CR**, que propone la “Ley que declara de interés nacional y de necesidad pública la creación de la provincia de Huarmaca en el departamento de Piura, ingresó al Área de Tramite Documentario el 09 de setiembre de 2016 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 setiembre de 2016.

El 10 de setiembre de 2019 el Consejo Directivo, acordó la ampliación de Agenda, siendo debatido y aprobado en la sesión del 30 de marzo de 2021 del Pleno del Congreso, dispensándose de segunda votación por acuerdo del Pleno virtual de la misma fecha.

El 08 de abril de 2021 la Autógrafa de la ley aprobada fue remitida mediante Sobre 200.

Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo con relación a la Autógrafa Ley que declara de interés nacional y de necesidad pública la creación de la provincia de Huarmaca en el departamento de Piura (Proyecto de Ley 184/2016-CR).

Antes del cumplimiento del plazo establecido en el artículo 108 de la Constitución, el 28 de abril de 2021, el Área de Trámite Documentario registra el Oficio No. 248-2021-PR remitido por el Poder Ejecutivo, que contiene la Observación a la Autógrafa Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación de la provincia de Huarmaca en el departamento de Piura, suscrita por el señor Presidente de la República y refrendada por la señora Violeta Bermúdez Valdivia, Presidenta del Consejo de Ministros, documento que fue remitido a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, para su estudio y dictamen, mediante decreto de envío del 29 de abril de 2021.

Con arreglo al artículo 108 de la Constitución Política del Perú, conforme al artículo 79 del Reglamento del Congreso de la República, las observaciones se tramitan como cualquier proposición, pero corren en el expediente que dio origen a la ley observada.

II. CONTENIDO DE LA OBSERVACIÓN

La observación de la Autógrafa de Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación de la provincia de Huarmaca en el departamento de Piura, remitida por el Poder Ejecutivo, señala que la autógrafa aprobada no considera las competencias en la materia asignadas al Poder Ejecutivo, no precisa el contenido de la declaratoria de interés nacional y necesidad pública, así como no considera los alcances económicos y presupuestales de la norma.

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Ley 30918, Ley que Fortalece los Mecanismos para el Tratamiento de las Acciones de Demarcación Territorial.

IV. ANÁLISIS DE LA OBSERVACIÓN

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

A. Observación 1

Esta observación señala que *“El numeral 7 del artículo 102 de la Constitución Política del Perú establece que son atribuciones del Congreso, entre otras, aprobar la demarcación territorial que proponga el Poder Ejecutivo.”*

Asimismo, se indica que *“El numeral 1 del 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*



Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo con relación a la Autógrafa Ley que declara de interés nacional y de necesidad pública la creación de la provincia de Huarmaca en el departamento de Piura (Proyecto de Ley 184/2016-CR).

27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, reafirma que el tratamiento de demarcación territorial es competencia exclusiva del Poder Ejecutivo, estableciendo que las definiciones básicas, criterios técnicos y los procedimientos para el tratamiento de demarcación territorial.”

Concluye señalando que “El numeral 5.1 del artículo 5 de la Ley 27795 modificado por la Ley 30918, precisa además que la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría 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, así como, formular anteproyectos de ley en materia de demarcación territorial.”

Comentario:

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

Respecto al Proyecto de Ley 184/2016-CR, tiene como naturaleza el ser declarativa, la emisión de leyes declarativas, es una práctica que responde a la finalidad de señalar que es de necesidad pública o interés nacional, determinadas áreas geográficas, sitios arqueológicos, situación de extrema urgencia, así como la ejecución de una obra, la implementación de un plan de desarrollo o la preservación y conservación de alguna determinada especie de flora o fauna, entre otras situaciones, actos o priorización de determinadas acciones.

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

B. Observación 2

En la observación 2 expresa que: “En adición a lo expuesto, el artículo 13 de la referida Ley N° 27795, y al artículo 100 de su reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 191-2020-PCM, las acciones de demarcación territorial en zonas declaradas de interés nacional para tales fines, en atención a su naturaleza especial, son de competencia exclusiva de la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial.”

Agrega que, “Sin embargo, conforme al 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



Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo con relación a la Autógrafa Ley que declara de interés nacional y de necesidad pública la creación de la provincia de Huarmaca en el departamento de Piura (Proyecto de Ley 184/2016-CR).

si se efectúan descentralizadamente. La subsidiariedad supone y exige que la asignación de competencias y funciones a cada nivel de gobierno sea equilibrada y adecuada a la mejor prestación de los servicios del Estado a la comunidad."

Concluye que *"En ese sentido, las acciones de demarcación territorial pretenden resolver las necesidades de una población que reside en un entorno local o regional, por lo que éstas deben ser atendidas, siguiendo este principio de subsidiariedad, a través de los instrumentos técnicos contemplados en la legislación vigente sobre la materia"*

Comentario:

Como se ha mencionado, en el comentario de la observación anterior, la 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 N° 27795, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 191-2020-PCM."

Agrega que, "Así, para el Tribunal Constitucional, el interés público -que bien puede y/o debe identificarse, en definitiva, con el interés nacional- es un concepto que tiene que ver con aquello que beneficia a todos, por ende, es sinónimo y equivalente al interés general de la comunidad. En la misma línea, la necesidad pública puede entenderse, a decir de García Toma, como el conjunto de medidas que redundan en beneficio, ventaja o utilidad a favor de la ciudadanía. 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", 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 generó y de la opinión favorable de la Comisión competente del Congreso, no satisface tal obligación"

Comentario:

Al respecto se debe notar que el Artículo 99 del Reglamento de la Ley 27795,

Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo con relación a la Autógrafa Ley que declara de interés nacional y de necesidad pública la creación de la provincia de Huarmaca en el departamento de Piura (Proyecto de Ley 184/2016-CR).

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 184/2016-C, la presente propuesta legislativa establece una pauta general y dispone la priorización de acciones para la demarcación territorial en la provincia de Huancabamba, departamento de Piura, a fin de crear la nueva provincia de Huarmaca y de los futuros distritos de Nuevo San Martín, Limón de Porcuya y Rodeopampa, a través de su Oficina, la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial - PCM, ente competente para la realización de acciones de demarcación territorial y el Gobierno Regional de Piura.

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

D. Observación 4

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

Además, señala 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:

Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo con relación a la Autógrafa Ley que declara de interés nacional y de necesidad pública la creación de la provincia de Huarmaca en el departamento de Piura (Proyecto de Ley 184/2016-CR).

REQUISITOS PARA LA CREACIÓN DE LA PROVINCIA DE HUARMACA

Requisitos del artículo 64 del Reglamento de la Ley	Verificación	Situación
Todos los distritos que conforman la propuesta de creación provincial deben contar con límites territoriales	La propuesta de creación provincial, según el PL, cuenta con un solo distrito El distrito de Huarmaca no cuenta con	No cumple
La denominación del distrito a crearse cumple con lo establecido en los artículos 81 y 82 del RLDOT.	No se cuenta con el sustenta de la denominación.	No se puede verificar
El ámbito preliminar de la provincia a crearse debe ser colindante con dos (2) o más provincias. Cuando parte del perímetro de la propuesta sea inmediatamente contiguo a una franja costera, lacustre o un límite internacional debe contar con al menos una colindancia provincial.	No se cuenta con el ámbito propuesto .	Nose puede verificar
La provincia a crearse debe contar con al menos cuatro (4) distritos.	La propuesta de creación provincial, según el PL, cuenta con un solo distrito (Huarmaca)	No cumple
Los distritos que conforman la provincia a crearse deben tener al menos diez (10) años de existencia, contabilizados a partir de su fecha de creación o de reconocimiento .	La propuesta de creación provincial, según el PL, cuenta con un solo distrito (Huarmaca). Huarmaca está reconocido por Ley desde 1857 y no registra escisiones. La propuesta contenida en el PL carece de otros tres distritos para su evaluación .	No cumple
La diferencia de la sumatoria del volumen poblacional de los distritos de la provincia a crearse, entre el último y antepenúltimo censo de población, debe ser positiva.	La propuesta de creación provincial, según el PL, cuenta con un solo distrito (Huarmaca) . Huarmaca tiene tasa positiva de crecimiento (CPV 1993: 35,265 hab.; CPV 2017: 37,267 hab.). La propuesta contenida en el PL carece de otros tres distritos para su evaluación .	No cumple
La diferencia de la sumatoria del volumen poblacional, de los distritos de la provincia de origen que no forman parte de la propuesta de creación provincial, entre el último y antepenúltimo censo de población, debe ser positiva.	La tasa de crecimiento del volumen poblacional de los distritos de la provincial de origen es positiva: CPV 1993: 82,287 hab.; CPV 2017: 82,497 hab.	Cumple

Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo con relación a la Autógrafa Ley que declara de interés nacional y de necesidad pública la creación de la provincia de Huarmaca en el departamento de Piura (Proyecto de Ley 184/2016-CR).

<p>La población de la provincia a crearse debe ser menor o igual al cincuenta por ciento (50%) pero mayor al veinte por ciento (20%) de la población de la provincia de origen.</p>	<p>La población del distrito de Huarmaca representa el 31% de la provincia de Huancabamba. La propuesta contenida en el PL carece para su evaluación.</p>	<p>No cumple</p>
<p>El ámbito de la mayoría de los distritos que conforman la propuesta de creación provincial debe tener la población que corresponde a cada tipo de distrito conforme a lo establecido en la Tabla N° 1 que como anexo forma parte del presente reglamento.</p>	<p>No se cuenta con el ámbito propuesto.</p>	<p>No se puede verificar</p>
<p>La mayoría de las capitales de los distritos que conforman la propuesta de creación provincial deben cumplir con lo establecido en la Tabla N° 1 que como anexo forma parte del presente reglamento, de acuerdo a la tipología que les corresponde.</p>	<p>El distrito de Huarmaca es de Tipo AB y el requisito mínimo es de 1800 Hab. Su capital, el CCPP del mismo nombre tiene como población 3,477 Hab. La propuesta contenida en el PL carece de otros tres distritos para su evaluación.</p>	<p>No cumple</p>
<p>Si la capital propuesta de la provincia a crearse se ubica en un distrito Tipo A2 (siempre que no sea distrito cercado), A3.1, A3.2, A8, 81, 82 o 83 se requiere que dicha propuesta cuente por lo menos con el doble de la población mínima exigida para ser capital según lo establecido en la Tabla N° 1 que como anexo forma parte del presente reglamento.</p>	<p>No se cuenta con la capital propuesta</p>	<p>No se puede verificar</p>
<p>El promedio de los tiempos de desplazamiento desde las capitales de los distritos que conforman la provincia a crearse hasta la capital propuesta hasta la capital de la provincia de la cual se escinde es mayor a dos (2) horas. Este criterio solo es aplicable cuando la capital propuesta se ubica en un distrito Tipo A2 (siempre que no sea distrito cercado), A3.1, A3.2, AB, B1, B2 o B3.</p>	<p>No se cuenta con la capital propuesta</p>	<p>No se puede verificar</p>



Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo con relación a la Autógrafa Ley que declara de interés nacional y de necesidad pública la creación de la provincia de Huarmaca en el departamento de Piura (Proyecto de Ley 184/2016-CR).

<p>El promedio de los tiempos de desplazamiento desde las capitales de los distritos que conforman la provincia a crearse hasta la capital propuesta debe ser menor que el promedio de los tiempos de desplazamiento desde las capitales de los distritos que conforman la provincia a crearse hasta la capital de la provincia de origen. Este criterio solo es aplicable cuando el : ámbito preliminar de la provincia a crearse 1 solo contenga distritos Tipo A2 (siempre que no sea distrito</p>	<p>La propuesta contenida en el PL carece de otros tres distritos para realizar el calculo</p>	<p>No cumple</p>
<p>La provincia de origen de la cual se escinde la propuesta de creación debe conservar al menos cuatro (4) distritos.</p>	<p>La provincia de Huancabamba según el PL se mantendría con siete distritos.</p>	<p>Cumple</p>
<p>La mitad de los distritos que se mantienen en la provincia de origen deben contar con el volumen poblacional para su ámbito según la Tabla N° 1 que como anexo forma parte del reglamento.</p>	<p>Seis distritos (más de la mitad) cumplen con requisito de población para el ámbito.</p>	<p>Cumple</p>
<p>La mitad de los distritos que se mantienen en la provincia de origen deben contar con el volumen poblacional para su capital según la Tabla N° 1 que como anexo forma parte del Reglamento.</p>	<p>Más de la mitad de distritos no cumple1 con el requisito de población para la capital.</p>	<p>No cumple</p>
<p>La provincia a crearse debe tener viabilidad fiscal, sustentada con el 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:

Respecto a esta observación, se debe manifestar que la revisión del cumplimiento de los requisitos a nivel técnico es una potestad del Poder Ejecutivo según lo mencionado en la Ley 27795 y su reglamento, mediante el proceso regular. No obstante, la decisión política para la declaratoria de interés, que no representa la creación de la provincia, sino una ley de carácter declarativa, es una facultad propia del Congreso de la República de acuerdo a lo establecido en el artículo 102° de la Constitución Política del Perú.



Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo con relación a la Autógrafa Ley que declara de interés nacional y de necesidad pública la creación de la provincia de Huarmaca en el departamento de Piura (Proyecto de Ley 184/2016-CR).

Es oportuno mencionar que hay antecedentes de creación de distritos que se sustentan en el procedimiento prioritario y especial en zonas de frontera u otras de carácter geopolítico, relacionados con la intangibilidad del territorio y seguridad nacional (cfr. Artículo 4.3 de la ley 27795, Ley de demarcación y Organización Territorial (DS 0191 -2020, Reglamento de la Ley de Demarcación Territorial) que por excepciones y por el interés de las políticas de Estado del Gobierno de turno se crearon sin cumplir los requisitos contemplados en el artículo 12 del reglamento de la Ley 27795.

Los requisitos mínimos para la creación provincial, están descritos según lo establecido por Decreto Supremo 019-2003-PCM, teniendo en cuenta que se presentó con ese Reglamento, que aprueba el Reglamento de la Ley 27795. Ley de Demarcación y Organización Territorial, específicamente en el artículo 15, el cual alcanza a la propuesta de provincialización de Huarmaca. Cumplimiento de los requisitos relevantes en cuanto a población y capital propuesta.

Ahora bien, cabe recalcar que el Proyecto de Ley N° 184/2016-CR, no busca la creación de una Provincia ni su demarcación territorial, sino su declaratoria de interés nacional y necesidad pública.

E. Observación 5

La observación 5 señala que: "Por otra parte, de conformidad con la Quinta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1275, Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, para el redimensionamiento o la creación de nuevos distritos y/o provincias, es requisito contar con un informe previo favorable del Ministerio de Economía y Finanzas respecto de la sostenibilidad fiscal de las jurisdicciones involucradas en la propuesta"

Se agrega a su vez que "Además, la exposición de motivos del proyecto de Ley, que da lugar a la Autógrafa bajo análisis, carece de análisis cuantitativo de los beneficios y costos de la medida, en particular, no presenta información socioeconómica (pobreza, necesidades básicas insatisfechas) que permitan estimar las necesidades de gasto y el potencial recaudatorio (capacidad fiscal) de la nueva provincia propuesta, ni efectúa un análisis del impacto sobre las finanzas públicas de la provincia de origen (Huancabamba) y de los distritos que la conformarían, debido a que no presenta información que identifique cuáles serían los distritos que integrarían la provincia propuesta.

Comentario:

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



Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo con relación a la Autógrafa Ley que declara de interés nacional y de necesidad pública la creación de la provincia de Huarmaca en el departamento de Piura (Proyecto de Ley 184/2016-CR).

Ejecutivo exigir que se le brinde esta información y realizar la evaluación, en un posible proceso para la creación del distrito.

F. Observación 6

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

Adicionalmente menciona: *"De acuerdo a lo señalado en la exposición de motivos, el distrito de Huarmaca pertenece a la provincia Huancabamba (provincia de origen). Según las proyecciones de población del INEI para el 2021, la provincia de Huancabamba contaría con una población de 118 232 habitantes, una de las provincias más pequeñas del departamento de Piura. Asimismo, debe advertirse que el distrito de Huarmaca, viene mostrando un fenómeno singular de disminución de su población intercensal (2007-2017). Es así que, conforme a la información oficial de los censos, en el 2007 el distrito de Huarmaca registró una población de 40 654 habitantes; en contraste, la población registrada en el censo 2017 fue de 37 267 habitantes"*.

Comentario:

La realidad actual de este ámbito territorial es su fuerte desarticulación con la actual provincia capital Huancabamba, los consecuentes altos costos de tramitación administrativa, débil comunicación, falta de una interconexión adecuada, por lo que requiere una atención urgente en la prestación de servicios, comercio, etc. La accesibilidad física es difícil a pesar de ser un solo ámbito cultural, costumbrista y de mucha familiaridad entre sí mismo.

En ese entorno Huarmaca se ubica en un espacio geopolítico a desarrollar por su fuerte conectividad con todos los centros poblados y anexos ubicados en una topografía de sierra y se desenvuelve desempeñando un papel de fuerte funcionalidad y complementariedad.

El ámbito de creación de la propuesta de la futura provincia de Huarmaca, comprensión de la provincia de Huancabamba, en el departamento de Piura, está situado en la sección Norte de la Cordillera Occidental de la Cordillera de los Andes, entre los grandes macizos andinos del departamento de Cajamarca y los primeros contrafuertes de la Cordillera Andina Occidental ; forma parte de la red hidrográficas de las cuencas de los ríos Cascajal, Chamaya y Piura. El rango altitudinal de la zona de estudio va desde los 300 m.s.n.m hasta los 3250 m.s.n.m

La propuesta de creación de la provincia de Huarmaca, se desenvuelve en el ámbito del actual distrito de Huarmaca y sobre ello, en el ámbito de los futuros distritos de Nuevo San Martín, Limón de Porcuya y el futuro distrito de Rodeopampa , todo ello



Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo con relación a la Autógrafa Ley que declara de interés nacional y de necesidad pública la creación de la provincia de Huarmaca en el departamento de Piura (Proyecto de Ley 184/2016-CR).

con el respaldo de su población y autoridades, con un territorio que representa aproximadamente el 48.0 % del ámbito total de la provincia de Huancabamba.

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 diálogo; asimismo coincidimos en que “el efecto inmediato de la creación de una nueva Provincia es la redistribución de los recursos de los distritos de origen y de los distritos de la misma provincia y/o departamento en favor de la nueva provincia” 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.

G. Observación 7

En la observación 7 señala 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”.

Comentario:

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



Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo con relación a la Autógrafa Ley que declara de interés nacional y de necesidad pública la creación de la provincia de Huarmaca en el departamento de Piura (Proyecto de Ley 184/2016-CR).

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

H. Observación 8

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

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

Comentario:

Es un aspecto debatido, pero no demostrado, el que la fragmentación municipal sea el problema principal para el desarrollo de la descentralización; tampoco puede afirmarse que la creación de una provincia 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 de la provincia, pero se trata de una ley declarativa, la cual no crea la provincia.



Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo con relación a la Autógrafa Ley que declara de interés nacional y de necesidad pública la creación de la provincia de Huarmaca en el departamento de Piura (Proyecto de Ley 184/2016-CR).

I. Observación 9

Esta Observación señala que *"Desde el ámbito estrictamente presupuestal, se formula observación a la Autógrafa de Ley, toda vez que no cuenta en los documentos que lo sustentan con una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que puedan ser destinados para su implementación durante el presente Año Fiscal, que asegure su financiamiento, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público. Asimismo, no incluye una evaluación costo - beneficio en términos cuantitativos y cualitativos, vulnerando de esta manera las reglas para la estabilidad presupuestaria reguladas en los incisos 3 y 4 del numeral 2.2 del artículo 2 de la Ley N° 31085, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2021."*

Finalmente, menciona que: *"En consecuencia, la Autógrafa de Ley contraviene el Principio de Equilibrio Presupuestario contemplado en el artículo 78 de la Constitución Política del Perú, así como lo dispuesto en el inciso 1 del numeral 2.1 del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público"*.

Comentario:

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

Siendo la naturaleza del proyecto de Ley N° 184/2016-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.

J. Observación 10

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

Comentario:

Como se ha ido explicando en los comentarios de las observaciones propuestas por el Poder Ejecutivo y respecto al Proyecto de Ley N° 184/2016-CR, tiene como naturaleza el ser declarativa, no atenta contra con el Estado de Derecho, pero sí muestra la voluntad política, del Congreso de la Republica, y la población en general, de apoyar el desarrollo de nuestros pueblos, que con justa razón buscan organizaciones públicas acordes a su evolución y que a su vez les permitan el acceso a instancias del Gobierno, de manera equitativa y oportuna. No está en el espíritu de la ley generar o establecer nuevas demarcaciones, las cuales tienen su evaluación técnica y procedimiento de aprobación de acuerdo a Ley, por lo cual, no



Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo con relación a la Autógrafa Ley que declara de interés nacional y de necesidad pública la creación de la provincia de Huarmaca en el departamento de Piura (Proyecto de Ley 184/2016-CR).

contraviene las funciones o competencias de otros poderes del Estado.

Asimismo, la propuesta no generara ningún costo al erario nacional, puesto que se trata de una norma declarativa que dará herramientas legales para que la administración pública pueda concretizar los anhelos y el respeto a los pobladores de Huarmaca.

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 de la Provincia de Huarmaca.

Los requisitos en materia de demarcación territorial, están establecidas por la Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial y el Decreto Supremo 019-2003-PCM, que aprueba el Reglamento de la Ley 27795, el cual pide el sustento del cumplimiento para aprobar la creación de distritos.

No obstante, el proyecto de Ley N° 184/2016-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 de la provincia de Huarmaca en el departamento de Piura, se alinea con el Acuerdo Nacional.**

El Acuerdo Nacional, es un conjunto de 24 políticas de Estado, aprobados por el consenso entre el gobierno en sus tres niveles, partidos políticos, con presencia en el Congreso de la República, y las principales organizaciones de la sociedad civil con representación nacional. Son acuerdos básicos sobre temas cruciales para el país, que contribuyen a un proyecto nacional de largo aliento y que pretenden guiar el rumbo del Perú hasta el bicentenario de nuestra independencia.

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



Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo con relación a la Autógrafa Ley que declara de interés nacional y de necesidad pública la creación de la provincia de Huarmaca en el departamento de Piura (Proyecto de Ley 184/2016-CR).

Objetivo II. Equidad y Justicias 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 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 Republica, recomienda la **APROBACION** del **Dictamen de Insistencia** ante la Observación formulada por el Poder Ejecutivo a la Autógrafa “Ley que declara de interés nacional y de necesidad pública la creación de la provincia de Huarmaca en el departamento de Piura” (**Proyecto de Ley 184/2016-CR**), en sus términos.

Dese cuenta
Sala de Comisión
Lima, 14 de junio de 2021



"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de independencia"

Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo con relación a la Autógrafa Ley que declara de interés nacional y de necesidad pública la creación de la provincia de Huarmaca en el departamento de Piura (Proyecto de Ley 184/2016-CR).