

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 pública la creación del distrito de Cielo Punco en la provincia de La Convención del departamento del Cusco (Proyectos de Ley 1441/2016-CR y 1940/2017-CR).

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

PERIODO DE SESIONES 2020-2021

Señor Presidente:

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

- Observación a la autógrafa “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Cielo Punco en la provincia de La Convención del departamento de Cusco”. (**Proyectos de Ley 1441/2016-CR y 1940/2017-CR**).

La Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, en la vigésima tercera sesión ordinaria celebrada el miércoles 11 de noviembre de 2020, 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 pública la creación del distrito de Cielo Punco, en la provincia de La Convención del departamento de Cusco”, (**Proyectos de Ley 1441/2016-CR y 1940/2017-CR**), habiendo registrado el **voto favorable** los congresistas: Percy Rivas Ocejo, Robertina Santillana Paredes, Robledo Noé Gutarra Ramos, Alfredo Benites Agurto, Jesús del Carmen Núñez Marreros, Liliana Angélica Pinedo Achaca, Gilmer Trujillo Zegarra, Mártires Lizana Santos, Hirma Norma Alencastre Miranda, Mariano Andrés Yupanqui Miñano y Grimaldo Vásquez Tan.

I. SITUACION PROCESAL

La Comisión en la vigésima sesión ordinaria, celebrada el miércoles 14 de junio de 2017, del período anual de sesiones 2016-2017, acordó por mayoría de los presentes aprobar el dictamen recaído sobre el Proyecto de Ley 1441/2016-CR.

El Pleno de Congreso en sesión del 13 de setiembre de 2018, aprobó en primera votación el dictamen. Planteada la segunda votación en la sesión del Pleno del 22 de mayo de 2020 fue aprobada una cuestión previa de retorno a la Comisión para mejor estudio.

La Comisión en la decimoprimera sesión celebrada el 22 de julio de 2020, aprobó por unanimidad de los presentes, un nuevo dictamen que acumula los Proyectos de Ley **1441/2016-CR y 1940/2017-CR**, y que confirma el acuerdo de declarar el interés nacional y la necesidad pública de la creación del distrito de Cielo Punco.

El Pleno del Congreso en su sesión del 14 de setiembre de 2020, aprobó en primera votación el dictamen, y dispuso de segunda votación.

El 14 de octubre del 2020, el Área de Tramite Documentario registra el Of. No 224-2020-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 Cielo Punco,

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 pública la creación del distrito de Cielo Punco en la provincia de La Convención del departamento del Cusco (Proyectos de Ley 1441/2016-CR y 1940/2017-CR).

suscrita por el señor Presidente de la República y refrendada por el señor Walter Roger Martos Ruiz, Presidente 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 15 de octubre de 2020.

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 OBSERVACION

La observación de la Autógrafa de Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Cielo Punco, provincia de La Convención, departamento de Cusco, remitida por el Poder Ejecutivo, considera que la fórmula legal planteada no considera 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.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Ley 30918, Ley que fortalece los mecanismos para el tratamiento de las acciones de demarcación territorial.

IV. ANALISIS DE LA OBSERVACION

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

A. Observación 1

En esta observación, se precisa anotar que el numeral 7 del artículo 102 de la Constitución Política del Perú establece que *“Son atribuciones del Congreso, entre otras, aprobar la demarcación territorial que proponga el Poder Ejecutivo”*; y 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.”*

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 Secretaría 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”*

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 pública la creación del distrito de Cielo Punco en la provincia de La Convención del departamento del Cusco (Proyectos de Ley 1441/2016-CR y 1940/2017-CR).

Comentario:

Los proyectos de ley, de carácter declarativo, están orientados esencialmente a un objetivo como es el de llamar la atención de las autoridades nacionales, debido a que representa una expresión, un anhelo y un reclamo de su población; a ello complementa García Toma¹ (2013) con lo siguiente:

“El Tribunal Constitucional en el caso Juan Carlos Callegari Herazo (Expediente 00090-2004- AA/TC) ha señalado que los actos del Estado pueden ser calificados de discrecionalidad mayor, intermedia y menor.”, y agrega 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 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.”

Por lo tanto, esta norma se sustenta en el poder discrecional del Congreso de la República, en la medida que actúa dentro de la Constitución y no confronta la legislación vigente, sino que además traslada y eleva una opinión de la comunidad, que en este caso corresponde a la del pueblo de Cielo Punco de la provincia de La Convención, departamento de Cusco, respetando los criterios de oportunidad, conveniencia, necesidad y utilidad que el propio Ejecutivo o Legislativo han establecido según sea la competencia constitucional asignada.

Por otro lado, Alvarado² (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

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 40. <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechosociedad/article/download/12786/13343/>

² 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*. <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>

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 pública la creación del distrito de Cielo Punco en la provincia de La Convención del departamento del Cusco (Proyectos de Ley 1441/2016-CR y 1940/2017-CR).

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 Perú³, manifiesta que:

“En adición a ello, estas normas no sólo activan una red de procedimientos posteriores, sino que constituyen mandatos al Poder 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 Cielo Punco, como norma declarativa se sustenta en la Constitución Política, constituyendo mandato con efecto inmediato, sin que ello implique iniciativa de gasto, el 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 No 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, puesto que tal como se afirma tiene carácter declarativo y por tanto no ejecuta demarcación de territorio alguno y menos usurpa esa exclusiva competencia del Poder Ejecutivo, en la medida que propugna que este poder proceda sobre sus atribuciones a realizar dichas actividades.

B. Observación 2

En la observación 2 expresa que: *“En adición a lo expuesto, el artículo 13 de la referida Ley 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 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:

La facultad exclusiva de la Presidencia del Consejo de Ministros para la identificación de espacios al interior del país, como zonas de interés nacional para iniciar acciones de demarcación territorial, no es materia de objeción alguna, pero es necesario que se comprenda que la norma propuesta no se contrapone a esa facultad, sino que por el contrario, le impregna ánimo para cumplir aquella función otorgada por la ley, en

³ Ibidem

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 pública la creación del distrito de Cielo Punco en la provincia de La Convención del departamento del Cusco (Proyectos de Ley 1441/2016-CR y 1940/2017-CR).

la medida que llama su atención; asimismo el principio de subsidiariedad no está en cuestión toda vez que, estamos de acuerdo con que la asignación de competencias y facultades a cada uno de los niveles de gobierno debe adecuarse y guardar equilibrio a la mejor prestación de los servicios del Estado hacia la comunidad, pero esto adicionalmente, debe comprometer la participación de la comunidad y de los particulares, que es lo que la propia población de Cielo Punco propone cuando manifiesta que poseen un gran potencial de recursos a ser aprovechados para su desarrollo, lo cual no solo involucra al Estado, así el Tribunal Constitucional citado por Rodríguez⁴ (2013) ha señalado que:

De acuerdo con el Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico 19 del Exp. 0008-2003-AI/TC el principio de subsidiariedad surge en el constitucionalismo moderno como una técnica decididamente útil para lograr la pacificación social o la resolución de los conflictos mediante el respeto absoluto de los derechos y libertades individuales, y tiene como fin la reestructuración del equilibrio entre lo público y lo privado según una adecuada flexibilización que acentúa la concepción democrática del ordenamiento estatal. (p. 116)

Si bien 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, es de complementar que el principio de subsidiariedad deviene en una técnica utilizada para la paz social tendiente al equilibrio público – privado pero sobre una visión democrática del Estado, lo cual implica que el Estado debe recoger las exigencias y anhelos de los pueblos, caso contrario estaría contraviniendo su propio principio de subsidiariedad que enarbola, lo cual lo desnaturaliza y lo vicia.

De otro parte, esta propuesta normativa no desarrolla demarcación territorial alguna, puesto que por ningún lado establece espacios o indica límites, ya que como norma declarativa encausa los sentimientos de la población de Cielo Punco que aspira a conseguir su desarrollo, convocando para ello la mirada de las autoridades y de manera particular, de la Presidencia del Consejo de Ministros, reconociéndole sus atribuciones de ley para que ejecute estos estudios y actividades, debiendo actuar de acuerdo a la ley y observando cuidadosamente el principio de subsidiariedad que se menciona.

C. Observación 3

En la observación 3 señala: *“el interés nacional debería reflejar la necesidad de atender una preocupación cuya solución produce efectos que superan los entornos locales y de beneficiar al Estado en su conjunto y, como tal, prevalece sobre cualquier otro interés, propendiendo al bien común de la sociedad, al logro de un objetivo nacional o de una política pública.”* También agrega que *“en la normativa nacional vigente sobre demarcación y organización territorial no existen disposiciones legales*

⁴ Rodríguez, V. (2013) *Principio de subsidiariedad económica del Estado en la Constitución Política del Perú*. En Revista “Kipukamayoc” Revista de la Facultad de Ciencias Contables Vol. 21 N.º 40 pp. 113-122 (2013) UNMSM, Lima -. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/319658714_PRINCIPIO_DE_SUBSIDIARIEDAD_ECONOMICA_DEL_ESTADO_EN_LA_CONSTITUCION_POLITICA_DEL_PERU

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 pública la creación del distrito de Cielo Punco en la provincia de La Convención del departamento del Cusco (Proyectos de Ley 1441/2016-CR y 1940/2017-CR).

que desarrollen la figura de “interés nacional” o el procedimiento que se debe seguir para la declaratoria del mismo; sin embargo, el sentido de “interés nacional” en asuntos de demarcación territorial que inspira tales declaraciones debe ser el señalado en el párrafo precedente, situación que no se verifica en la autógrafa en cuestión”

Comentario:

Esta observación se fundamenta en que el reflejo de estas necesidades, debe superar los ámbitos locales para considerarse un “interés nacional” con implicancia en el beneficio del Estado, lo cual es una afirmación correcta pero aun incompleta, puesto que por tratarse de necesidades humanas y sociales no se pueden circunscribir exclusivamente a un conflicto de espacios, sino a la inversa, que estas necesidades humanas, en la medida que son comunes a las de otros ámbitos locales del país, adquieren una dimensión nacional y por tanto configuran un “interés nacional”. Esta inferencia lógica nos lleva a indicar que el declarar de interés nacional un hecho y necesidad de carácter local no significa una contradicción, ya que esta se presentaría en la medida que esa problemática fuera exclusiva, aislada y única para esa localidad y no revistiera importancia para el resto del país; esto no sucede con esta propuesta normativa, mucho más por involucrar pueblos estratégicos para impulsar el desarrollo de su zona y su región. Es pertinente 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 nacional? Si el Estado desde su perspectiva lo restringe a un ámbito meramente local, estaría dando la espalda a los múltiples pueblos de igual condición.

Con relación al segundo punto de esta observación que expresa la inexistencia de disposiciones legales que desarrollen la figura de “interés nacional” o el procedimiento a seguir para la declaratoria del mismo, se debe manifestar que no es correcta tal afirmación, puesto que, si bien no existan normas específicas que la desarrollen, la Constitución Política, tal como se anotó también para la observación número 1, si hace referencia a ella en su artículo 70, prescribiendo:

“Artículo 70.-Inviolabilidad del derecho de propiedad

El derecho de propiedad es inviolable. El Estado lo garantiza. Se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites de ley. A nadie puede privarse de su propiedad si no, exclusivamente, por causa de seguridad nacional o necesidad pública, declarada por ley, y previo pago en efectivo de indemnización justipreciada que incluya compensación por el eventual perjuicio. Hay acción ante el Poder Judicial para contestar el valor de la propiedad que el Estado haya señalado en el procedimiento expropiatorio.”

Correspondiendo al Congreso de la República el dictado de las leyes y dentro del alcance del artículo 70 de la Constitución Política, declarar mediante ley la existencia de una causa de seguridad nacional y/o de necesidad pública, como condición o requisito previo para privar a alguien de su propiedad, queda claro el mandato constitucional sobre el pronunciamiento del Congreso para utilizar estas figuras legales en esta circunstancia; ahora, si bien la Constitución las enuncia para un caso específico de expropiación, por extensión, las puede aplicar en otros ámbitos en tanto no lo prohíba ni exista colisión jurídica.

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 pública la creación del distrito de Cielo Punco en la provincia de La Convención del departamento del Cusco (Proyectos de Ley 1441/2016-CR y 1940/2017-CR).

Es importante citar aquí al Tribunal Constitucional⁵ (2004) cuando indica:

“El concepto jurídico indeterminado de contenido y extensión: el interés público.

10. (...)

En ese orden de ideas, el derecho concede un margen de apreciación a una autoridad para determinar el contenido y extensión del concepto aplicable a una situación particular y concreta, siempre que dicha decisión no sea manifiestamente irrazonable o desproporcionada con las circunstancias en donde será utilizada.”

La presente iniciativa legislativa recurre a la figura del interés público para aplicarlo a una situación particular y concreta, que no incurre en irrazonabilidad o desproporción, sino que recoge la necesidad y anhelos del pueblo que insistentemente reclama ser escuchado.

D. Observación 4

En cuanto a esta observación se puede apreciar que sostiene lo siguiente: *“Así para el Tribunal Constitucional, 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”. Seguidamente menciona: “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” y concluye que “Entonces, tanto la necesidad pública como el interés público y/o el interés nacional son conceptos indeterminados que están vinculados al bienestar de la sociedad, es decir a “aquello que resulta útil, valioso y hasta vital para la colectividad.”*

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 de los Proyectos de Ley N° 1441/2016-CR y 1940/2017-CR señala que cumplen con los requisitos para la creación del distrito de Cielo Punco, sin embargo ello debe ser determinado única y exclusivamente por el Gobierno, mediante la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros, conforme establecen los dispositivos citados de la Constitución, la Ley 27795 y su Reglamento.”

Comentario:

No cabe refutación sobre lo que expresa el Tribunal Constitucional ya que es correcto que el concepto de “interés nacional” guarda estrecha relación con el beneficio de todos y con el interés general, pero es menester agregar que esta misma resolución

⁵ Tribunal Constitucional del Perú (2004) *Exp. 00090-2004-AA/TC*- Lima. Recuperado de <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/00090-2004-AA.html>

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 pública la creación del distrito de Cielo Punco en la provincia de La Convención del departamento del Cusco (Proyectos de Ley 1441/2016-CR y 1940/2017-CR).

del Tribunal Constitucional (2004) que cita la observación, anota en su argumento 10 *in fine*, 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 brinda para la figura de “interés público” es una aproximación que configure los límites del ámbito en el que debe desenvolverse, más no una definición cerrada, completa y última de “interés público” tal como expresa claramente.

Es precisamente dentro de ese ámbito de “interés público”, que justamente esta iniciativa normativa se orienta al horizonte de la atención del pueblo de Cielo Punco y sus alrededores, más allá de la circunscripción que pretende ser distrito, a sus necesidades, a sus requerimientos, a su desarrollo, anhelo que no es exclusivo de Cielo Punco, sino que trasciende hacia un alcance nacional en la medida que estas necesidades no son solo de este pueblo sino que son comunes a la mayor parte del Perú, manifestadas en el reclamo incesantemente de múltiples pueblos que no son atendidos en sus necesidades básicas, sencillamente porque hasta ahora el Estado no ha llegado hasta ellos vida.

En la segunda parte de la observación, se reconoce que los proyectos de ley 1441/2016-CR y 1940/2017-CR señalan el cumplimiento de los requisitos para la creación del distrito de Cielo Punco, pero se preocupa en que ello debe determinarlo única y exclusivamente el Gobierno, mediante la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros, conforme establecen los dispositivos citados de la Constitución, la Ley N° 27795 y su Reglamento, lo cual es correcto, debiendo remarcar que esta propuesta legislativa no establece demarcación territorial alguna porque reconoce y respeta la facultad de este órgano del Estado.

E. Observación 5

En cuanto a la observación 5 se pueden verificar dos imprecisiones:

PRIMERO: 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.”

Comentario:

La norma como propuesta legislativa declarativa, refiere en su artículo único: *Declárese de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Cielo Punco, en la provincia de La Convención, departamento de Cusco.*

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 pública la creación del distrito de Cielo Punco en la provincia de La Convención del departamento del Cusco (Proyectos de Ley 1441/2016-CR y 1940/2017-CR).

Insistimos en que esta norma tiene carácter declarativo, en materia de demarcación territorial, tendiente a llamar la atención del Poder Ejecutivo, y es producto de la expresión ciudadana, ya 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 27795 Ley de demarcación y Organización Territorial y su Reglamento y su modificatoria, la Ley 30918, Ley que Fortalece los Mecanismos para el tratamiento de las Acciones de Demarcación Territorial. Siendo esta una norma declarativa, no precisa 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.

SEGUNDO: 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 (Kimbiri).

Comentario:

Los ingresos de las municipalidades, por lo general, no son los óptimos y Cielo Punco en particular, tiene un potencial no aprovechado de recursos centrados en la agricultura con productos alternativos como café, cacao y frutales (Proyecto de Ley 1441/2016-CR). No son menos importantes la ganadería y especialmente el turismo, por ser parte del ámbito territorial de la capital imperial de los Incas. Sus características socio culturales son tradicionales y destaca su solidaridad en el trabajo comunal. Se requiere entonces de un gobierno local que con autonomía pueda organizar la comunidad para su propio desarrollo, paralelamente que le genera rentas al Estado.

Los beneficios por obtenerse no se pueden cuantificar objetivamente, pero si proyectarse, es de suponer que los beneficios sobre la población no tendrán grandes efectos económicos inmediatos, pero si lo tendrán en el aspecto político, administrativo y social. La propuesta legislativa no produce costos más allá de lo presupuestado para el trabajo de la Presidencia del Consejo de Ministros y la Secretaria de Demarcación y Organización Territorial del Viceministerio de Gobernanza Territorial.

F. Observación 6

En la observación 6, 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”*

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 pública la creación del distrito de Cielo Punco en la provincia de La Convención del departamento del Cusco (Proyectos de Ley 1441/2016-CR y 1940/2017-CR).

Comentario:

Actualmente el distrito de origen ha demostrado muy poca capacidad para atender las necesidades básicas que tanto necesitan sus caseríos y demás sectores. Las declaraciones de interés nacional y necesidad pública de ninguna manera generan falsas expectativas, si no en contrario, abren puertas de comunicación más estrecha entre el Estado y la población, lo cual redundaría en el beneficio colectivo y su desarrollo.

En relación a la generación de mayores demandas de presupuesto, no puede llamar la atención ello, porque es una actitud legítima y permanente de todos los pueblos del Perú y cerrar esa posibilidad equivale a darles la espalda o “cerrar los ojos ante una realidad” cuando lo acertado es encarar los problemas mediante el diálogo; 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*” lo cual 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, aquellos donde el Estado hasta ahora no se hace presente, por ser ese un aspecto medular para impulsar el proceso de descentralización, aunque no el único.

Para el Banco Mundial citado por Dulanto Rishing⁶ (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)

En este caso, de la contrastación de ideas, se puede arribar a 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 y otorgando cuotas de poder y autonomía local a estos pueblos, a fin de que utilicen este proceso para sus objetivos de desarrollo.

G. Observación 7

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, conceptos que podrían ser válidos para

⁶ Dulanto Rishing (2017) *Descentralización y subsidiariedad: El caso peruano*. Universidad de Navarra. España.
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 con relación a la Autógrafa Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Cielo Punco en la provincia de La Convención del departamento del Cusco (Proyectos de Ley 1441/2016-CR y 1940/2017-CR).

regiones que han logrado desarrollar y se ubican en países desarrollados, donde ejecutar tal acción si pudiera generar problemas a sus políticas de desarrollo nacional, por cuanto ya han logrado una integración, no siendo así para países como el Perú donde aún la mayor cantidad de pueblos alejados reclaman que el Estado llegue a ellos. En el Perú, 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 una solución a sus problemas. Recalcamos 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 Ministros⁷ (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)

H. Observación 8

En la observación 8 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 presente año fiscal”*

Comentario:

Reiteramos que, con esta norma declarativa, se realiza un pronunciamiento y a la vez un llamado a las autoridades para que podamos comprender mejor que hay pueblos, como Cielo Punco, que no cuentan con ningún tipo de infraestructura, ayuda social o económica, y exhiben necesidades muy apremiantes, pero simultáneamente no visibles para quienes ejercen el gobierno desde el nivel nacional. Se tiene que hacer paso al andar y 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 sostenida realidad problemática.

V. SUSTENTO PARA LA INSISTENCIA AL PROYECTO DE LEY

La insistencia en la proposición legislativa se sustenta en los siguientes argumentos:

⁷ 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>

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 pública la creación del distrito de Cielo Punco en la provincia de La Convención del departamento del Cusco (Proyectos de Ley 1441/2016-CR y 1940/2017-CR).

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 Alvarado⁸ (2018) quien se refiere a ella en estos términos:

“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 Correa⁹, 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.

⁸ 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-Amaz%C3%ADa-de-Ucayali.pdf>

⁹ 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 con relación a la Autógrafa Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Cielo Punco en la provincia de La Convención del departamento del Cusco (Proyectos de Ley 1441/2016-CR y 1940/2017-CR).

La propuesta legislativa no genera gastos adicionales al Estado, puesto que existen organismos estatales competentes para realizar los procedimientos demarcatorios de ley con su respectivo presupuesto asignado anualmente, asimismo para la implementación de los procedimientos de creación de un distrito, cumplen de oficio sus responsabilidades correspondientes a evaluar tales propuestas, desde la promulgación de la Ley 27795, en el año 2002.

c) La norma legislativa bajo estudio no implica eliminar procedimientos y requisitos previstos por la ley en la materia.

Esta norma declarativa por su naturaleza, llama la atención a los entes competentes para tener en cuenta un pedido de la población, lo cual no implica eliminar requisito alguno establecido en la Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial y su Reglamento, dado que esta Ley establece claramente las competencias y requisitos necesarios a cumplirse para las acciones de demarcación territorial.

d) El Poder Legislativo aprobó la propuesta legislativa que declara de interés nacional para la creación del distrito de Cielo Punco.

La propuesta de Ley que declara de interés nacional la creación del distrito de Cielo Punco, en la provincia de La Convención, departamento de Cusco, 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 República 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 República, 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 República, el 17 de mayo del 2017.

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 pública la creación del distrito de Cielo Punco en la provincia de La Convención del departamento del Cusco (Proyectos de Ley 1441/2016-CR y 1940/2017-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 Republica, 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 Republica, 31 de julio del 2017.

Ley 30750, Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Udima, en la provincia de Santa Cruz, en el departamento de Cajamarca. Promulgada por el Congreso de la Republica, 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 Republica, 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 Republica, el 02 de junio del 2018.

f) La propuesta legislativa de declarar de interés nacional la creación del distrito de Cielo Punco en la provincia de La Convención departamento de Cusco, 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 Republica, 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 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

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 pública la creación del distrito de Cielo Punco en la provincia de La Convención del departamento del Cusco (Proyectos de Ley 1441/2016-CR y 1940/2017-CR).

integral, equitativo y sostenible, la vigencia de los derechos y la igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

(...)

c) Impulsara y consolidara ciudades sostenibles como centros dinamizadores del desarrollo urbano y rural, articuladas debido a su jerarquía y complementariedad funcional y que promuevan corredores económicos abastecidos con redes de agua, energía, transporte y comunicaciones, a fin de facilitar procesos de innovación, cadenas de valor y oportunidades de inversión en actividades primarias industriales y de servicios.

VI. CONCLUSION

Por todo lo expuesto, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, de conformidad con el literal a) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la 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 necesidad pública la creación del distrito de Cielo Punco en la provincia de La Convención del departamento de Cusco” (**Proyectos de Ley 1441/2016-CR y 1940/2017-CR**).

LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA LA CREACIÓN DEL DISTRITO DE CIELO PUNCO EN LA PROVINCIA DE LA CONVENCIÓN DEL DEPARTAMENTO DE CUSCO

Artículo único.- Declaración de interés nacional

Declárase de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Cielo Punco en la provincia de La Convención del departamento de Cusco.

Dese cuenta.
Sala de Comisión.
Lima, 11 de noviembre de 2020