

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 del distrito de El Ron, en la provincia de Utcubamba, departamento de Amazonas” (Proyecto de Ley N° 446/2016-CR).

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

PERIODO ANUAL DE SESIONES 2020-2021

Señor Presidente:

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

- Observación a la autógrafa “Ley que declara de interés nacional y de necesidad pública la creación del distrito de El Ron” (**Proyecto de Ley N° 446/2016-CR**).

La Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, en la quinta sesión extraordinaria, celebrada el lunes 2 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 sobre la Autógrafa “Ley que declara de interés nacional y de necesidad pública la creación del distrito de El Ron” (**Proyecto de Ley 446/2016-CR**), habiéndose registrado el **voto favorable** los congresistas: Walter Jesús Rivera Guerra, Kenyon Eduardo Durand Bustamante, Yessy Nélide Fabián Díaz, Perci Rivas Ocejo, Robertina Santillana Paredes, Napoleón Puño Lecarnaqué, Alfredo Benites Agurto, Robledo Noé Gutarra Ramos, Gilmer Trujillo Zegarra, Mártires Lizana Santos, Hirma Norma Alencastre Miranda, Luis Felipe Castillo Oliva, Mariano Andrés Yupanqui Miñano, Angélica María Palomino Saavedra, Lenin Fernando Bazán Villanueva y Grimaldo Vásquez Tan.

I. SITUACION PROCESAL

El **Proyecto de Ley 446/2016-CR**, que propone la “Ley que declara de interés nacional y de necesidad pública la creación del distrito de El Ron, en la provincia de Utcubamba, departamento de Amazonas”, ingresó al Área de Tramite Documentario el 20 de octubre 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 24 de octubre de 2016.

El 01 de octubre de 2020 el Consejo Directivo, acordó la ampliación de Agenda, siendo debatido y aprobado en la sesión del 02 de octubre de 2020 del Pleno del Congreso, dispensándose de segunda votación por acuerdo del Pleno virtual de la misma fecha.

El 08 de octubre de 2020 la Autógrafa de la Ley aprobada fue remitida mediante Sobre 58.

Antes del cumplimiento del plazo establecido en el artículo 108 de la Constitución, el 28 de Octubre de 2020, el Área de Tramite Documentario registra el Of. No 236-2020-PR remitido por el Poder Ejecutivo, que contiene la Observación a la Autógrafa Ley que declara de interés nacional y necesidad publica la creación del distrito de El Ron, 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,

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 del distrito de El Ron, en la provincia de Utcubamba, departamento de Amazonas” (Proyecto de Ley N° 446/2016-CR).

Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, para su estudio y dictamen, mediante decreto de envío del 29 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 El Ron, en la provincia de Utcubamba, departamento de Amazonas, 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. ANALISIS DE LA OBSERVACIÓN

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

A. Observación 1

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

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

Se agrega que, considerando ese marco constitucional, “el artículo 1 de la Ley N° 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 es competencia exclusiva de dicho Poder del Estado.”

Concluye señalando que “El numeral 1 del artículo 5 de la Ley 27795 precisa además que la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaria de

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 del distrito de El Ron, en la provincia de Utcubamba, departamento de Amazonas” (Proyecto de Ley N° 446/2016-CR).

Demarcación Territorial del Viceministerio de Gobernanza Territorial, es el órgano rector del sistema nacional de demarcación territorial, con competencia, entre otras funciones, para conducir las acciones de demarcación territorial de creación de distrito o provincia, fusión de distritos, traslado de capital y anexión en zonas declaradas de interés nacional.”

Comentario:

Los proyectos de ley, de carácter declarativo, se orientan fundamentalmente al objetivo de llamar la atención de las autoridades nacionales, debido a que representa una expresión, un anhelo y un reclamo de su población y que por esa razón deben ser atendidas.

Esta afirmación se sustenta en el artículo científico de Hernández¹ (2005) estudio que incluye las normas jurídicas declarativas dentro de las normas de clase realizativa, porque:

“De los cinco tipos de actos ilocutivos que Searle propone, la clase de las declaraciones es la que mejor se corresponde con lo que aquí llamamos enunciados realizativos dentro del ámbito del derecho. Las declaraciones, según Searle, son enunciados que, si se realizan con éxito, hacen que su contenido proposicional se corresponda con la realidad: el enunciado se ajusta a la realidad y la realidad se ajusta al enunciado, hasta coincidir plenamente. Esto significa, en el mundo jurídico, que una norma que dice “El señor x es nombrado Gobernador” hace que la realidad y lo dicho por la norma coincidan plenamente fuera del ámbito del lenguaje, o sea, en el mundo real. El enunciado hace exactamente lo que dice. Para ello tiene que existir un señor x, y tiene que existir un cargo como el de Gobernador con unas propiedades reales, y a partir de eso el señor x y el cargo de Gobernador se acoplan entre sí. No se trata de un ajuste lenguaje-a-lenguaje como el de las definiciones estipulativas, sino de un ajuste simultáneo y recíproco lenguaje-a-mundo y mundo-a-lenguaje. Lo que se dice coincide exactamente con lo que ocurre, porque lo que ocurre es una consecuencia inmediata de lo que se dice. Esto es lo propio de los enunciados realizativos.” (Hernández, 2005, p.499)

Se trata pues de desarrollar la norma dentro de la lógica lenguaje-a-mundo y mundo-a-lenguaje, lo cual implica que lo que expresa la norma es exactamente lo que está ocurriendo, configurando la relación de reciprocidad entre sí.

La Revista Jurídica² (2014) señala que las normas declarativas generalmente señalan fines intangibles y permanentes contenidos en el Preámbulo de la Constitución. Son valores y principios que, por gozar del aprecio y aceptación de la comunidad, la Constitución se encarga de recogerlos.

¹ Hernández, J. (2005) *Clasificación de las normas jurídicas como enunciados de actos ilocutivos*. Artículo científico en Anuario de Derechos Humanos. Nueva Época. Vol. 6. 2005 (455-509). En: <https://revistas.ucm.es/index.php/ANDH/article/download/ANDH0505110455A/20861>

² Revista Jurídica (2004) *Clasificación de las normas constitucionales*. Publicación digital del 07.01.2004. Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil. En <https://www.revistajuridicaonline.com/2004/01/clasificacion-de-las-normas-constitucionales/>

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 del distrito de El Ron, en la provincia de Utcubamba, departamento de Amazonas” (Proyecto de Ley N° 446/2016-CR).

“Estos valores y principios cumplen una cuádruple función:

- a) Sirven de guía para el Constituyente y más tarde, una vez que están incorporados en la Constitución, de guía para que el legislador o quien tenga la facultad normativa dicte normas respetando estos principios;
- b) Sirven de guía para la interpretación de las normas;
- c) Invalidan las normas ordinarias que se les opongan;
- d) Sirven para llenar las lagunas del derecho. No olvidemos que la Constitución es la fuente de la que se nutren las diversas ramas del derecho y en nuestro país la Constitución está recuperando esa función de ser el "derecho común", función que hasta hace poco le atribuíamos sólo al Derecho Civil, en razón de que la Constitución ha sido rota un sin número de veces por dictaduras. De esta forma la Constitución cumple con la función de asegurar que el sistema jurídico sea completo; que si existiera una laguna, ésta se la pueda llenar de acuerdo con los valores y principios consagrados en ella.”

La presente norma legislativa indica una valoración nacional que se sucede del principio de igualdad que enuncia la Constitución Política, además se remarca que con esta propuesta normativa no existe forma de trasgredir ni confrontar las leyes establecidas, sino que por el contrario, esta es un complemento de los anhelos de desarrollo y bienestar de las poblaciones que se encuentran postergadas por sus autoridades (mundo).

Además, la propuesta legislativa no genera colisión con el artículo 1, ni con el numeral 1 del artículo 5 de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, puesto que tal como se afirma tiene carácter declarativo y por tanto no ejecuta demarcación de territorio alguno y 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 N° 27795, señala que se pueden identificar espacios al interior del territorio nacional como zonas de interés nacional para iniciar acciones de demarcación territorial, acciones que solo corresponden, sin excepción, a la Presidencia del Consejo de Ministros.”*

Se señala que, *“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 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 también 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*

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 del distrito de El Ron, en la provincia de Utcubamba, departamento de Amazonas” (Proyecto de Ley N° 446/2016-CR).

subsidiariedad, a través de los instrumentos técnicos contemplados en la legislación vigente sobre la materia.”

Comentario:

La facultad de la Presidencia del Consejo de Ministros para la identificación de espacios al interior del país, no tiene objeción, pero debe entenderse que la norma propuesta no se opone a ello, sino por el contrario coadyuva a que se cumpla esa función otorgada por la ley, llamando 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 a la comunidad.

Por otro lado esta propuesta normativa no realiza ninguna demarcación territorial, ni intenta hacerlo, puesto que, como norma declarativa, canaliza los anhelos de la población de los pueblos que anhelan constituir el futuro distrito de El Ron, en la búsqueda de su desarrollo y convoca la atención de las autoridades y en particular de la Presidencia del Consejo de Ministros, dada sus atribuciones de ley para que realizar estos estudios y actividades, debiendo proceder de acuerdo a la ley y teniendo en cuenta el principio de subsidiariedad que se menciona.

C. Observación 3

Esta Observación señala que, “el interés nacional debería reflejar la necesidad de atender una preocupación cuya solución produce efectos que superan los entornos locales y de beneficiar al Estado en su conjunto y, como tal, prevalece sobre cualquier otro interés, propendiendo al bien común de la sociedad, al logro de un objetivo nacional o de una política pública.”

Se agrega también que “Cabe anotar que en la normativa nacional vigente sobre demarcación y organización territorial no existen disposiciones legales 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:

La observación se funda en que el reflejo de estas necesidades, deben superar los entornos locales para ser un “interés nacional” y redundar en el beneficio del Estado, lo cual es correcto hasta allí, pero mereciendo una visión más amplia para no perderse en lo trivial, por lo que se debe agregar que si bien se trata de un entorno local se debe considerar que el declarar de interés nacional un hecho y necesidad de carácter local no es contradictorio, en la medida que lo sería si esa problemática fuera exclusiva, aislada y única dentro de tal jurisdicción de tal manera que no fuera importante o repercutiera en el resto del país, lo cual no sucede con esta propuesta normativa ya que los problemas que presenta son comunes a todo los pueblos del Perú, en diferentes magnitudes, es posible, pero siempre concurrentes, mucho más si se trata de pueblos estratégicos para el desarrollo de una zona o región.

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 del distrito de El Ron, en la provincia de Utcubamba, departamento de Amazonas” (Proyecto de Ley N° 446/2016-CR).

En cuanto al segundo apartado de esta observación que indica que no existen disposiciones legales que desarrollen la figura de “interés nacional” o el procedimiento a seguir para la declaratoria del mismo, se debe señalar que en la doctrina misma del Derecho se insiste en que las fuentes del Derecho son la norma, la jurisprudencia y la doctrina y que en esta última se ha tratado la naturaleza, definición, clasificación, etc., de las normas y se ha conceptualizado desde diversas perspectivas la “norma declarativa” tal como lo hace, por ejemplo, el Dr. Castro Patiño³ (2003), cuyos estudios recoge y publica la Corte Interamericana de Derechos Humanos de Costa Rica.

D. Observación 4

En esta Observación el Poder Ejecutivo sostienen que *“para el Tribunal Constitucional, el interés nacional –que viene puede 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’”*.

Se agrega, a su vez, que *“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’”*.

Se señala también que, *“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”*.

En tal sentido se concluye que “si bien la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley N° 446/2016 señala que cumplen con los requisitos para la creación del distrito de El Ron, 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 en la Constitución, la Ley N° 277985 y su Reglamento.”

Comentario:

Lo manifestado por el Tribunal Constitucional es irrefutable en cuanto al beneficio de todos y al interés general; y justamente con esta iniciativa normativa se apunta hacia ese horizonte, al interés general de la población de El Ron y sus alrededores más allá de la circunscripción que pretende ser distrito, a sus necesidades, a sus requerimientos, a su desarrollo, este anhelo no es propio y exclusivo de El Ron, sino que trasciende hacia un alcance nacional en la medida que todos ellos son comunes

³ Castro P., Iván (2003) *La inconstitucionalidad por omisión: Una reforma necesaria en la constitución ecuatoriana*. Tesis doctoral en la Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil. En <https://www.corteidh.or.cr/tablas/27230.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 de necesidad pública la creación del distrito de El Ron, en la provincia de Utcubamba, departamento de Amazonas” (Proyecto de Ley N° 446/2016-CR).

a la mayor parte del Perú en toda su extensión que reclama incesantemente tener una mejor y mayor calidad de vida.

Al respecto Wilhelmy Von Wolff⁴ (2010) afirma que:

“Una tercera perspectiva para la discusión del interés nacional consiste en especificar determinados valores como criterios de evaluación de políticas concretas. El primero de estos valores será, para cualquier observador, así como para cualquier participante en el proceso político, la supervivencia o conservación de la comunidad política. Como señala Reynolds, aunque exista discrepancia sobre todos los demás aspectos del interés nacional, y a pesar que las exigencias concretas de diferentes valores postulados choquen entre sí, se reconoce casi universalmente que sin la existencia del estado (con sus elementos de población, territorio y organización políticas soberana), no podría realizarse interés nacional alguno. (...)” (p. 565)

Estos elementos deben ser fortalecidos dentro de un proceso de descentralización indudablemente y en ninguna circunstancia se deben obviar, así la idea calza con esta otra que al alcanzar su propósito de que el Congreso dentro de sus facultades pueda plantear el presente declarativo, con el que busca llamar la atención para que se dicten medidas conjuntas en beneficio, de gran utilidad y para asumir importantes ventajas en favor de la población involucrada. Mayor razón aun para persistir en lo planteado en la declaración que plantea la Autógrafa Observada.

En tal sentido, no corresponde sustentar una objeción en base a que la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley N° 446/2016 señala el cumplimiento de requisitos para la creación del distrito de El Ron, porque esto debe determinarse en el proceso técnico de demarcación territorial, por la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial, conforme a la Ley N° 277985, lo cual la autógrafa aprobada no objeta.

E. Observación 5

La observación 5 señala que *“de conformidad con la Quinta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo No 1275, Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, para el redimensionamiento o la creación de nuevos distritos y/o provincias, es requisito contar con un informe previo favorable del Ministerio de Economía y Finanzas respecto de la sostenibilidad fiscal de las jurisdicciones involucradas en la propuesta.”*

Se agrega a su vez que *“La exposición de motivos del proyecto de ley (...) carece de análisis cuantitativo de los beneficios y costos de la mediada, en particular no presenta información socioeconómica (...) que permita estimar las necesidades de gasto y el potencial recaudatorio (...) ni efectúa un análisis del impacto sobre las finanzas públicas del distrito de origen”,* es decir, el distrito de Cajaruro, el cual *“viene mostrando (...) disminución de su población intercensal (2007-2017), fenómeno que*

⁴ Wilhelmy Von Wolff (2010) *El interés nacional*. En <http://www.rdpucv.cl/index.php/rderecho/article/download/189/176>

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 del distrito de El Ron, en la provincia de Utcubamba, departamento de Amazonas” (Proyecto de Ley N° 446/2016-CR).

debe tomarse en consideración en un estudio de evaluación de la sostenibilidad fiscal.”

Comentario:

La autógrafa aprobada señala: Declárese de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de distrito de El Ron, en la provincia de Utcubamba, departamento de Amazonas.

Este carácter declarativo sobre demarcación territorial, es pertinente para convocar la atención del Poder Ejecutivo, como expresión ciudadana, para que el procedimiento de creación y demarcación se ejecute en fiel cumplimiento de los requisitos de 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.

Ese proceso técnico dirá qué es posible, qué no es posible o qué falta aún y es necesario hacer para que fuese posible la creación del nuevo distrito. Pero lo único que no es posible es responder con el silencio el anhelo ciudadano.

Por último, siendo esta una norma declarativa, no es preciso, en este estado, que previamente se solicite los requisitos de viabilidad al Ministerio de Economía y Finanzas, lo cual ocurrirá en su momento, cuando deban presentarse en su debida oportunidad, siguiendo el trámite establecido en la Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, que hemos mencionado.

A su vez, los ingresos de las municipalidades, por lo general, no son los óptimos, razón por la que se percibe como una salida ante una situación de abandono a la creación del gobierno local propio. Pero esta creación es también un factor que potencia las capacidades en función de los recursos propios que permitan enrumbar al desarrollo.

Respecto a la afectación financiera al distrito de origen, Cajaruro, que sufre disminución intercensal de su población, esto debe tomarse en cuenta justamente para organizar el territorio en base a potencialidades y posibilidades reales, no sosteniendo una organización territorial que no responde a estas realidades. Pero eso es, justamente, la labor que debe desarrollar la Presidencia del Poder Ejecutivo y la Ley Observada no afecta esta función y competencia.

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”.

Comentario:

Las declaraciones de interés nacional necesidad pública no generan falsas expectativas, por el contrario, abren puertas de comunicación más estrecha entre el estado y esta población, lo cual redundará en el beneficio colectivo y su desarrollo.

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 del distrito de El Ron, en la provincia de Utcubamba, departamento de Amazonas” (Proyecto de Ley N° 446/2016-CR).

Campagnale⁵ (s.f.) en Argentina señala que:

“(…) las necesidades públicas que son aquellas de la vida colectiva y que se satisfacen mediante la actuación del Estado, ejemplo Defensa exterior: necesidad de orden interno para que la sociedad viva en paz, conociéndose los derechos mínimos que deben ser respetados y un ordenamiento interno que regule la conducta del individuo.

(…)

Clases de Necesidades Públicas:

- a) Absolutas: constituyen la razón de ser de un Estado (Estado de Derecho): son esenciales, constantes.
- b) Relativas: nacen de la comunidad organizada: son contingentes, mudales.
- c) Colectivas: su satisfacción se consideran cada vez mayor y (es de control del Estado) que atañe a la adecuación de la vida comunitaria a los progresos emergentes de la civilización (**educación, asistencia médica y social, transportes y comunicación**).
- d) Materiales: **vivienda, alimentación.**
- e) Inmateriales: **cultura.**”

En este caso nos encontramos frente a una necesidad pública de carácter colectivo en el enfoque de Campagnale. No se trata de generar falsas expectativas sino de que el Estado no evada y asuma su responsabilidad de satisfacer la necesidad pública.

G. Observación 7

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

Comentario:

Es un aspecto debatido, pero no demostrado, el que la fragmentación municipal sea el problema principal para el desarrollo de la descentralización; tampoco puede afirmarse que la creación de un distrito sea fragmentación, porque visto desde la perspectiva del ciudadano común y corriente, ellos lo perciben como integración o inclusión, cuando no de un acercamiento del Estado hacia sus comunidades y sus problemas sociales.

Si se trata de señalar los problemas principales y de gran peso para la descentralización, estos pasan por la corrupción, la falta de desarrollo de capacidades, por la mentalidad centralista de los funcionarios heredada por siglos y

⁵ Campagnale, S. (s.f.) *Derechos humanos y presupuesto*. Ponencia de Derecho Público en la Universidad de Buenos Aires. En: <http://www.derecho.uba.ar/institucional/deinteres/derecho-tributario-silvia-monica-campagnale.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 de necesidad pública la creación del distrito de El Ron, en la provincia de Utcubamba, departamento de Amazonas” (Proyecto de Ley N° 446/2016-CR).

por los prejuicios étnicos y socio económico de los cuales se nos hace difícil despojarnos.

La creación de un nuevo distrito generar acciones de desarrollo bajo el principio de la descentralización, atención más directa y adecuada a sus ciudadanos y apertura del crecimiento económico y social de sus pueblos. Hay que tener en cuenta que los municipios distritales muchas veces se distancian de los pueblos más alejados, porque no pueden llegar a cubrir sus necesidades, por ello más que fragmentación, les estamos dando el respaldo del interés del estado a los peruanos que pueden sentirse desplazados y olvidados.

Esto es, hablando de la creación del distrito, pero estamos hablando del impulso al proceso que debe realizar la Presidencia del Consejo de Ministros, el cual, finalmente, puede acabar coincidiendo con la demanda ciudadana.

H. Observación 8

Esta Observación señala 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, que asegure su financiamiento, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.”

Comentario:

La Observación sería asaz acertada si estuviésemos hablando de la creación de un distrito en este momento y por este mismo acto, pero, reiteramos, esta norma declarativa constituye un pronunciamiento de la representación nacional y a la vez un llamado a las autoridades para que podamos entender que hay pueblos que no cuentan con ningún tipo de infraestructura, ayuda social o económica, estas necesidades son muy apremiantes, pero simultáneamente no visibles directamente para quienes ejercen nuestro gobierno. 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:

a) El Congreso de la Republica llama la atención y no invade competencias del Poder Ejecutivo

Para explicar el sentido de una norma declarativa, recurrimos a la opinión del doctor Castro Patiño⁶ (2003) en su trabajo publicado en la página digital de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de Costa Rica, quien define pluralizando la “norma declarativa” como aquellas que:

⁶ 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 de necesidad pública la creación del distrito de El Ron, en la provincia de Utcubamba, departamento de Amazonas” (Proyecto de Ley N° 446/2016-CR).

Constituyen una proclamación de propósitos y afirmación de principios. Para algunos constitucionalistas estas normas carecen de contenido jurídico. Sin embargo sirven de pauta de interpretación e invalidan las normas ordinarias que se les opongan. (p. 27)

Por su parte el Dr. Marcial Rubio Correa⁷, el cual hace una diferencia entre las normas declarativas de aquellas que son una proposición implicativa:

*En primer lugar, la norma conformada como una **proposición implicativa** consiste en un supuesto al que le sigue lógico-jurídicamente una consecuencia.*

El supuesto tiene que suceder en la realidad para que se desencadene, siempre lógico-jurídicamente, la consecuencia. (p. 51)

*Por el contrario una **norma declarativa** no contiene un supuesto que tenga que ocurrir en la realidad para que se desencadene una consecuencia (...) (p. 52)*

Existen determinadas normas jurídicas que tienen la particularidad excepcional de carecer de un supuesto explícito y, por lo tanto, no se adecuan a la fórmula general (...). Estas normas son dictadas como afirmaciones válidas por sí mismas, más que como hipótesis de que a tal supuesto debe seguir tal consecuencia. (p. 90)

(“Teoría esencial del ordenamiento jurídico-peruano” PUCP Fondo Editorial, Lima, 2017)

b) La norma legislativa en estudio no constituye iniciativa de gasto y tampoco genera gastos al erario público.

Las competencias en materia de demarcación territorial, están establecidas por la Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial y el Decreto Supremo 019-2003-PCM, que aprueba el Reglamento de la Ley 27795, donde las entidades como el Poder Ejecutivo, así como del Gobierno Regional, vienen cumpliendo en sus ámbitos jurisdiccionales.

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

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

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

⁷ 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 de necesidad pública la creación del distrito de El Ron, en la provincia de Utcubamba, departamento de Amazonas” (Proyecto de Ley N° 446/2016-CR).

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

La propuesta de Ley que declara de interés nacional la creación del distrito de El Ron, en la provincia de Utcubamba, departamento de Amazonas, 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) Existen otras Leyes declarativas para la creación de distritos, que han sido promulgados por el Poder Ejecutivo.

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

Periodo Parlamentario 2011 – 2016

Ley 30333, Ley que declara de carácter prioritario y preferente interés nacional social la creación del distrito de La Joya, en la provincia de Tambopata, departamento de Madre de Dios. Promulgado por el Presidente de la Republica 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 publica 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 publica la creación del distrito de Huaycán. Promulgada por el Congreso de la Republica, el 03 de marzo del 2017.

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

Ley 30565, Ley que declara de interés nacional y necesidad publica 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 publica 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 publica 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 publica 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 publica 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.

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 del distrito de El Ron, en la provincia de Utcubamba, departamento de Amazonas” (Proyecto de Ley N° 446/2016-CR).

Ley 31059, Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Chopcca, con su capital Ccasapata, en la provincia de Huancavelica, departamento de Huancavelica, Promulgada por el Congreso de la Republica, el 25 de octubre de 2020.

- f) **La propuesta legislativa de declarar de interés nacional la creación del distrito de “Ley que declara de interés nacional y de necesidad pública la creación del distrito de El Ron, en la provincia de Utcubamba, departamento de Amazonas”, se alinea con el Acuerdo Nacional.**

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

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

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

(...)

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

(...)

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

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

(...)

Con este objetivo el Estado:

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

(...)

c) Impulsará y consolidará 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,

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 del distrito de El Ron, en la provincia de Utcubamba, departamento de Amazonas” (Proyecto de Ley N° 446/2016-CR).

cadenas de valor y oportunidades de inversión en actividades primarias industriales y de servicios.

VI. CONCLUSION

Por todo lo expuesto, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, de conformidad con el literal a) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACION** del **Dictamen de Insistencia** ante la Observación formulada por el Poder Ejecutivo a la Autógrafa “Ley que declara de interés nacional y de necesidad pública la creación del distrito de El Ron” (**Proyecto de Ley N° 446/2016-CR**).

LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA LA CREACIÓN DEL DISTRITO EL RON

Artículo único.- Declaración de interés nacional

Declárase de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito El Ron, en la provincia de Utcubamba, departamento de Amazonas.

Dese cuenta.

Sala de Comisión.

Lima, 2 de noviembre de 2020