CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE Y DIGITALIZACIÓN DE DOCUMENTOS
21 OCT 2020
RECIBIDO
Firma.....Hora...16:40

Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo con relación a la Autógrafa "Ley que declara de interés nacional y necesidad publica la creación del distrito de Pacanguilla" (Proyectos de Ley 1935/2017-CR, 3221/2018-CR, 4488/2019-CR, 5663/2020-CR, 5710/2020-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 necesidad publica la creación del distrito de Pacanguilla". (**Proyectos de Ley 1935/2017-CR, 3221/2018-CR, 4488/2019-CR, 5663/2020-CR, y 5710/2020-CR**)

La Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, en la Decimonovena Sesión Ordinaria, celebrada el miércoles 7 de octubre 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 a la Autógrafa "Ley que declara de interés nacional y necesidad publica la creación del distrito de Pacanguilla" (Proyectos de Ley **1935/2017-CR, 3221/2018-CR, 4488/2019-CR, 5663/2020-CR, y 5710/2020-CR)**, habiendo registrado el **voto favorable** los congresistas: Walter Jesús Rivera Guerra, Carlos Andrés Pérez Ochoa, Paul Gabriel García Oviedo, Perci Rivas Ocejo, Robertina Santillana Paredes, Alfredo Benites Agurto, Robledo Noé Gutarra Ramos, Jesús del Carmen Núñez Marreros, Liliana Angélica Pinedo Achaca, Gilmer Trujillo Zegarra, Mártires Lizana Santos, Hirma Norma Alencastre Miranda, Mariano Andrés Yupanqui Miñano, Lenin Fernando Bazán Villanueva y Grimaldo Vásquez Tan.

I. SITUACION PROCESAL

El Proyecto de Ley **5710/2020-CR**, que propone "Ley que declara de interés nacional y de necesidad pública la creación del distrito Pacanguilla" ingreso al Área de Tramite Documentario el 05 de julio de 2020 y fue remitido a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, como única comisión dictaminadora, mediante decreto de envío del 08 de julio de 2020.

Dispensado del trámite de comisión por la Junta de Portavoces, fue debatido en el Pleno del Congreso en la sesión virtual del 13 de julio de 2020, fue aprobado en primera votación y dispensado de la segunda, así como se acumuló en sala los Proyectos de Ley **1935/2017-CR, 3221/2018-CR, 4488/2019-CR, 5663/2020-CR**, sobre la misma materia.

El 14 de Agosto de 2020, el Área de Trámite Documentario registra el Of. N° 147-2020-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 Pacanguilla, 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 18 de agosto de 2020.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PINEDO ACHACA Liliana Angelica FAU 20161749126 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 16/10/2020 09:55:43-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: NUÑEZ MARREROS Jesus Del Carmen FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 19/10/2020 14:31:29-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: GARCIA OVIEDO Paul Gabriel FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 16/10/2020 16:40:13-0500

Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo con relación a la Autógrafa "Ley que declara de interés nacional y necesidad publica la creación del distrito de Pacanguilla" (Proyectos de Ley 1935/2017-CR, 3221/2018-CR, 4488/2019-CR, 5663/2020-CR, 5710/2020-CR).

Con arreglo al artículo 108 de la Constitución Política del Perú y conforme al artículo 79 del Reglamento del Congreso de la Republica, 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 publica la creación del distrito de Pacanguilla, remitida por el Poder Ejecutivo, considera que la fórmula legal planteada no tiene en cuenta las competencias en la materia asignadas al Poder Ejecutivo, no precisa el contenido de la declaratoria de interés nacional y necesidad publica, 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

Seguidamente, se da cuenta de las observaciones planteadas y los comentarios con relación a ellas, organizadas según su contenido.

A. Observación 1

Esta observación, se sustenta en 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"*.

Luego sostiene que *"El numeral 1 del artículo 5 de la Ley 27795 precisa además que la Presidencia del Consejo de Ministros a través de la Secretaria de Demarcación Territorial es competencia exclusiva del Poder Ejecutivo, estableciendo que las definiciones básicas, criterios técnicos y los procedimientos para el tratamiento 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:

Tratándose de propuestas legislativas, de característica declarativa, estas tienen como objetivo principal el de llamar la atención de las autoridades nacionales, debido a que representa una expresión, anhelo y reclamo de su población. Se considera que no hay forma de trasgredir las normas establecidas, siendo que, en consecuencia, genera el complemento de la ansiada realización de desarrollo y bienestar de los pueblos que viven postergados por sus autoridades.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PINEDO ACHACA Liliana Angelica FAU 20161749126 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 16/10/2020 09:55:59-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: LIZANA SANTOS Martires FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/10/2020 09:52:54-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PEREZ OCHOA Carlos Andres FIR 15742574 hard
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 19/10/2020 08:44:31-0500

El excongresista Kobashigawa[1] (2014) a propósito de la Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Jaqaru, escribió en el diario oficial El Peruano:

> "Esta ley, si bien es declarativa, permite impulsar distintos proyectos y actividades no solo públicos, sino también privados, en favor de este distrito y de la supervivencia del Jaqaru. Se ha logrado atraer la atención de algunas entidades del Estado, como Reniec, que ha comenzado a otorgar partidas y DNI a los habitantes de Tupe en idioma Jaqaru. El Ministerio de Cultura ha capacitado a profesores para impartir educación en castellano y Jaqaru a niños y jóvenes. El sector Transportes pronto autorizará la ejecución de la tan esperada y ansiada carretera hacia Tupe."

B. Observación 2

En la observación 2 indica que el Viceministerio de Gobernanza Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros señala lo siguiente: *"Cabe precisar que el distrito Pacanga del cual se desprendería el eventual distrito de Pacanguilla no cuenta con límites saneados, en tal sentido se requiere que previamente a dicha creación, el Gobierno Regional de la Libertad establezca los límites del distrito de Pacanga conforme a los procesos contemplados en la normativa vigente".*

Comentario:

Es de recalcar que la presente propuesta legislativa posee un carácter declarativo, que pretende llamar la atención de las autoridades nacionales, por lo que no soslaya la responsabilidad del Gobierno Regional de La Libertad para sanear y establecer los límites del distrito de origen que es Pacanga, de conformidad con lo que establece la ley para estos casos, así como que no se pretende pasar por alto las atribuciones y responsabilidades de otros estamentos del Estado.

Corresponde al Poder Ejecutivo a través de la Presidencia del Consejo de Ministros, actuar de acuerdo con las facultades que le otorga la ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial y a su Reglamento por D.S. N° 019-2003-PCM.

C. Observación 3

Sobre esta observación se expresa que: *"En adición a lo expuesto, el artículo 13 de la referida Ley N° 27795, señala que se pueden identificar espacios al interior del territorio nacional como zonas de interés nacional para iniciar acciones de demarcación territorial, acciones que solo corresponden, sin excepción, a la Presidencia del Consejo de Ministros."*

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."*

---

[1] Kobashigawa, R. (2014) *Utilidad e importancia de las leyes declarativas*. Diario Oficial El Peruano, edición digital del 29.11.2014. En https://elperuano.pe/noticia-utilidad-e-importancia-de-leyes-declarativas-24301.aspx

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PINEDO ACHACA Liliana Angelica FAU 20161749126 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 16/10/2020 09:56:12-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: RIVAS OCEJO Perci FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 20/10/2020 13:37:10-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: RIVERA GUERRA WALTER JESUS FIR 09370514 hard
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 21/10/2020 10:08:56-0500

Comentario:

Se reconoce la facultad de la Presidencia del Consejo de Ministros, y lo reiteramos, para actuar de acuerdo al artículo 13 de la Ley 27795, e identificar espacios al interior del país, la norma propuesta no se opone a ello, y menos desarrolla alguna demarcación territorial *a priori*, sino que como norma declarativa canaliza los anhelos de la población de Pacanguilla en la búsqueda de su desarrollo y llama la atención de las autoridades y en particular de la Presidencia del Consejo de Ministros para que realicen los estudios y actividades que le competen y procedan de acuerdo a la ley y al principio de subsidiariedad.

D. Observación 4

Esta observación 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 "entonces tanto la necesidad publica 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"*

Comentario:

El interés nacional sigue manteniendo una definición controvertida y depende desde que perspectiva se le observe, así Herrera[2] (2014) dice que:

> "El concepto de interés nacional pertenece a una familia de conceptos utilizados desde los tiempos de la filosofía griega como "bien común", u otros más modernos como "utilidad pública" o "interés general". Santo Tomás, siguiendo la tradición aristotélica definió la ley como el ordenamiento de la razón orientada al bien común.
>
> (...)
>
> El análisis del concepto de "interés nacional" está, ab initio, influenciado fuertemente por la concepción que se sustente sobre el Estado y sus fines.
>
> (...)
>
> El interés nacional no es un concepto "escondido" que está a la espera de ser "descubierto" sino que existe en función del acto por el que se lo elabora. Se lo crea a partir de la ideología, creencias y posiciones de los individuos o grupos que participan en su creación, en especial los partidos políticos y quienes ocupan el poder ejecutivo, el Congreso y la diplomacia que ejecuta las políticas."

[2] Herrera, J. (2014) *El mito del interés nacional*. Comunicación del embajador Jorge Hugo Herrera Vegas, en la sesión privada del Instituto de Política Internacional, el 3 de julio de 2014. En https://www.ancmyp.org.ar/user/files/HerreraVegas.I.14.pdf

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PINEDO ACHACA Liliana Angelica FAU 20161749126 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 16/10/2020 09:56:24-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BAZAN VILLANUEVA Lenin Fernando FIR 41419206 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/10/2020 16:25:25-0500

Es a decir de Herrera, el interés nacional un concepto arbitrario y no absoluto, razón por lo que consideramos que inicialmente expresa que el reflejo de estas necesidades, deben superar los entornos locales, pero partiendo desde la base social misma de la comunidad.

Es por ello y a pesar de que se pudiera considerar contradictorio, el hecho de declarar de interés nacional un hecho y necesidad de carácter local, la hace de gran importancia debido a que el enfoque de sus problemas no es meramente local, sino trasciende ese nivel y atañen a todo un país, ya que como se expone, sus motivos para su desarrollo y progreso van de la mano con el propósito del Estado y sus autoridades en todos los niveles, en la medida que les son comunes.

En cuanto al segundo apartado de esta observación que indica como conceptos indeterminados la necesidad publica, el interés público y/o el interés nacional y simplemente vinculados al bienestar social, siendo útiles, valiosos y hasta vitales para la colectividad, se debe completar para estructurar la idea íntegra, que esta utilidad debe pasar de la idea y el anhelo a la practicidad que proporcione ese bienestar, por tanto insistimos que con mayor razón por ser esta, un clamor de una localidad con problemas comunes a los de todo el país, que termina enlazándola al interés nacional por el desarrollo, esta propuesta legislativa cobra mayor relevancia.

E. Observación 5

En cuanto a la observación 5 se puede apreciar que: *"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 publica puede entenderse, a decir de García Toma, como el "conjunto de medidas que redundan en beneficio, ventaja o utilidad a favor de la ciudadanía".*

Comentario:

Absolutamente de acuerdo con el Tribunal Constitucional en cuanto al beneficio de todos, al interés general; y justamente se apunta hacia ese lado, al interés general de todo el pueblo de Pacanguilla, a sus necesidades, a sus requerimientos, que son los mismos en todo el país. Ese es el verdadero interés general que circunscribe a la jurisdicción que lucha por tener una mejor y mayor calidad de vida.

Derecho administrativo[3] (2016) expresa que, necesidades públicas:

> "Son aquellas que desarrolla el Estado mediante las cuales, el mismo cumple funciones y satisface necesidades que le son propias. La satisfacción de necesidades "públicas" es una función del Estado, mientras que la satisfacción de necesidades "colectivas" es una función que puede ser cubierta tanto por el Estado como en forma privada. Para pagar los gastos que generan la satisfacción de necesidades "públicas" y "colectivas", se utiliza el dinero proveniente de la recaudación de impuestos."

Aquí se sustenta la obligación del Estado para dar satisfacción a las necesidades colectivas, a la cual no puede abdicar por serle inherente desde su propia naturaleza,

[3] Derecho administrativo (2016) *Tipos de necesidades públicas.* En http://derechoadministrativocg.blogspot.com/2016/08/tipos-de-necesidades-publicas.html

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PINEDO ACHACA Liliana Angelica FAU 20161749126 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 16/10/2020 09:56:40-0500

por lo que darle la espalda a esta obligación, equivale a perder su identidad estatal o su condición de Estado.

F. Observación 6

En cuanto a la observación 6 se puede apreciar 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: *Declárase de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Pacanguilla.* Las puertas para el pronunciamiento del Ministerio de Economía y Finanzas respecto de la sostenibilidad fiscal del distrito de Pacanga y del Centro Poblado de Pacanguilla están abiertas y deberá ser considerado dentro de los requisitos que eventualmente se soliciten para proceder como corresponde, de parte del Poder Ejecutivo.

Por otra parte, sobre interés nacional, Herrero de Castro[4] (2010) afirma que la noción de "interés nacional" ha variado en el mundo, desde el 11 de septiembre del 2001 (11-S) a partir del cual se modificaron las coordenadas del comportamiento de los Estados, así:

> "El interés nacional sigue manteniendo un contenido que le ha acompañado desde su formulación inicial. Pero debido a los tiempos que estamos viviendo, una parte de su contenido se ha abierto más a la interpretación de los gobiernos. El concepto sigue presentando un eminente contenido geopolítico, pero también ha incorporado un componente de naturaleza psicológico-política.
>
> Las variables tangibles son muy importantes en la formulación y defensa del interés nacional pero también lo son otras de carácter intangible." (p. 36-37)

Es de remarcar que siendo esta iniciativa legislativa una que propone una ley de carácter declarativa, tiende al llamado de la atención del Poder Ejecutivo, como expresión ciudadana, ya que el procedimiento de creación se plantea en fiel cumplimiento y funciones de las instancias competentes, establecidos bajo los requisitos enmarcados por la Ley 27795 Ley de Demarcación y Organización Territorial, su Reglamento y su modificatoria por 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.

---

[4] Herrero de Castro, R. (2010) *El concepto de interés nacional.* En: https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4547890.pdf

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por:
PINEDO ACHACA Liliana
Angelica FAU 20161749126 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 16/10/2020 09:56:53-0500

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 (Pacanga).

Comentario:

Los ingresos no son los suficientes como para poder satisfacer plenamente las necesidades de un país tan grande y complejo por su historia, economía, geografía, cultura, etc., de un país como el Perú, que por siglos experimenta una desigualdad social y una racionalidad centralista propias de la herencia colonial, que no se ha podido aún superar, por lo que siendo conscientes de la inmensa riqueza del país, consideramos contar con grandes potencialidades para lograr un pleno desarrollo, pero si se trata de realizar un análisis costo beneficio, este no se puede hacer exclusivamente desde una perspectiva económico financiera, sino que debe incorporar la variable social que integra al **fin supremo de la sociedad** que nos habla la Constitución Política del Perú, cual es la **persona humana**, por lo que sin ella no hay lugar a ninguna otra forma que la pueda suplir.

Pacanguilla como tal, es posible que no cuente con los más elevados ingresos, pero reclama salir de su miseria y abandono, dándose la oportunidad de utilizar para ello sus propios recursos y capacidades. Ante la propuesta de que Pacanguilla sea distrito, no preguntemos cuánto cuesta hacerlo, simplemente preguntemos cuánto está costando no hacerlo.

G. Observación 7

Esta observación está referida a: "La Promoción de la creación de distritos, como ocurre con las "declaraciones de interés nacional y necesidad publica" 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"

Comentario:

Actualmente el distrito de origen ha demostrado muy poca capacidad para atender las necesidades básicas que tanto necesitan resolver sus caseríos y demás sectores.

Sobre lo que son las necesidades públicas, en Colombia y desde hacía mucho tiempo, ya Forero[5] (1895) sostenía que:

> "Son dos las necesidades públicas justificativas del Gobierno: el mantenimiento de la Soberanía nacional, y la conservación de la armonía interior.
>
> Quien habla de la Soberanía de una Nación, habla de su personalidad, habla de su existencia
>
> (...)
>
> Ahora: si la única justificación de la sociedad, y por ende del Gobierno, es la felicidad de los asociados, seres verdaderamente sensibles, cuyos placeres y desgracias constituyen la felicidad o la decadencia de la comunidad,

[5] Forero, E. (1895) *Necesidades públicas*. Tesis presentada ante el Consejo de Profesores del "Externado" de Colombia, para optar el título de Doctor en Jurisprudencia. En: https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/951/0093_1895.pdf?sequence=2

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PINEDO ACHACA Liliana Angelica FAU 20161749126 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 16/10/2020 09:57:10-0500

> resulta que para que un Gobierno cumpla su misión, deberá fijarse en primer término en la suerte de los ciudadanos; más, como estos no son iguales desde el punto de vista de su felicidad, puesto que unos la encuentran en acumular enormes sumas de dinero, otros en hacer descubrimientos, aquellos en cultivar las ciencias o la literatura y estos en practicar la virtud, no queda otro camino, para la realización de ese fin, que asegurar a cada individuo el libre ejercicio de las facultades correspondientes a sus inclinaciones; implantar el reinado de la justicia cuya fórmula quiere que cada uno obre como bien le plazca, siempre que no perturbe las libertades análogas de los demás, y constituirse así el Gobierno en celoso vigilante de la armonía entre las múltiples y complejas relaciones de los asociados" (p. 18)

Se considera que el Gobierno debe asumir totalmente su rol de celoso vigilante que busca la armonía de sus gobernados, más si estos se encuentran alejados y que a pesar de que con alguna diligencia pretendan acercarse a solucionar en lo más mínimo sus requerimientos para obtener calidad de vida sustancial y básica, casi siempre se sientan frustrados. En esa línea es que se busca que los propios lugareños puedan asumir sus propias responsabilidades para su desarrollo y auto sostenimiento. Los pueblos necesitan retos con impulsos de esperanza y es lo que se trata de conseguir con esta norma declarativa.

H. Observación 8

La observación 8 sostiene que: "*La fragmentación Municipal es uno de los principales problemas de la descentralización*".

Comentario:

Contrariamente a lo afirmado; la creación de un nuevo distrito no es el gran problema de la descentralización, sino que este radica entre otros a la incapacidad de poder destinar el presupuesto hacia los sectores más alejados por parte de los funcionarios del gobierno central y los gobiernos regionales, y por la deficiencia de los parámetros que lo conducen y que aún siguen demostrando serias arbitrariedades en la medida que existen distritos de buena posición socio económica con presupuestos elevados frente a otros socio económicamente de menor nivel y con elevada población pero con presupuestos que no cubren la mínima expectativa, así Lauri[6] (2019) escribe que:

> "Por ejemplo, San Isidro tiene un presupuesto anual por habitante 27 veces mayor que el de San Juan de Lurigancho. El resultado es una división entre algunos pocos distritos que tienen un estándar de vida parecido al del Primer Mundo, mientras que otros están en vías de desarrollo. Mientras algunos distritos de Lima se preocupan por "problemas del Primer Mundo" como los ocasionados por los scooters eléctricos en las veredas, otros distritos aún no tienen veredas."

No está probado que a lo mal llamado "fragmentación distrital" sea uno de los principales problemas para la descentralización, pues a estos factores se suman los

[6] Lauri, A. (2019) *La injusticia de la fragmentación municipal.* En diario El Comercio edición digital del 24.03.2019. https://elcomercio.pe/lima/obras/injusticia-fragmentacion-municipal-angus-laurie-opinion-noticia-619791-noticia/?ref=ecr

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PINEDO ACHACA Liliana Angelica FAU 20161749126 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 16/10/2020 09:57:25-0500

de la corrupción, la incapacidad de gasto de los gobiernos locales y regionales, las mentalidades centralistas, etc.

La creación de estos distritos bajo un serio principio de descentralización, originará desarrollo para los ciudadanos y dará la oportunidad de acercarlos al crecimiento económico y social, por lo que se les da un respaldo declarativo ante la marginación y el olvido.

I. Observación 9

En la observación 9 expresa que: *"No cuenta con una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que puedan ser destinados para su implementación durante el presente año fiscal".*

Comentario:

Es de reiterarse que, con **esta norma declarativa**, **se realiza un pronunciamiento 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.

Sin perjuicio de lo manifestado, corresponde al Poder Ejecutivo dentro de lo que le corresponde actuar de acuerdo con ley, elaborar los estudios e informes correspondientes, algo que una norma declarativa no puede desarrollar.

V. SUSTENTO PARA LA INSISTENCIA AL PROYECTO DE LEY

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

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

Para explicar el sentido de una norma declarativa, recurrimos a la opinión del doctor Castro Patiño[7] (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:

> *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)*

[7] 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

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PINEDO ACHACA Liliana Angelica FAU 20161749126 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 16/10/2020 09:57:42-0500

Por su parte el Dr. Marcial Rubio Correa[8], 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 formula general (…). Estas normas son dictadas como afirmaciones validas 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 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 Pacanguilla.

La propuesta de Ley que declara de interés nacional la creación del distrito de Pacanguilla, en la provincia de Chepén, departamento de La Libertad, fue aprobada

[8] Rubio, M. (2017) *El sistema jurídico, Introducción al Derecho*. PUCP Fondo Editorial, Lima.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PINEDO ACHACA Liliana Angelica FAU 20161749126 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 16/10/2020 09:58:09-0500

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.

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

Periodo Parlamentario 2016 – 2021

Ley 30538, Ley que declara de interés nacional y necesidad 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.

f) La propuesta legislativa de declarar de interés nacional la creación del distrito de Pacanguilla, en la provincia de Chepén, departamento de La Libertad, se alinea al requerimiento del Acuerdo nacional.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PINEDO ACHACA Liliana Angelica FAU 20161749126 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 16/10/2020 09:58:25-0500

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) 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 Pacanguilla" (Proyectos de Ley **1935/2017-CR, 3221/2018-CR, 4488/2019-CR, 5663/2020-CR, y 5710/2020-CR**).

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por:
PINEDO ACHACA Liliana
Angelica FAU 20161749126 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 16/10/2020 09:58:43-0500

Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo con relación a la Autógrafa "Ley que declara de interés nacional y necesidad publica la creación del distrito de Pacanguilla" (Proyectos de Ley 1935/2017-CR, 3221/2018-CR, 4488/2019-CR, 5663/2020-CR, 5710/2020-CR).

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

Artículo único. Declaración de interés nacional y necesidad pública

Declárase de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Pacanguilla, en la provincia de Chepén, departamento de La Libertad.

Dese cuenta.
Sala de Comisiones
Lima, 7 de Octubre de 2020

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: SANTILLANA PAREDES ROBERTINA FIR 01115525 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/10/2020 17:54:53-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: VASQUEZ TAN Grimaldo FIR 33431557 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/10/2020 22:01:23-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BENITES AGURTO ALFREDO FIR 42930319 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/10/2020 17:04:51-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ALENCASTRE MIRANDA Hirma Norma FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 19/10/2020 10:16:48-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PINEDO ACHACA Liliana Angelica FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 16/10/2020 09:59:12-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: YUPANQUI MIÑANO MARIANO ANDRES FIR 41551757 hard
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 20/10/2020 12:06:02-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: TRUJILLO ZEGARRA Gilmer FIR 08571708 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/10/2020 12:20:57-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: GUTARRA RAMOS Robledo Noe FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/10/2020 12:24:48-0500

JUNTA DE PORTAVOCES VIRTUAL DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 10 de julio de 2020

En sesión de la fecha, se acordó la exoneración del dictamen de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado respecto del Proyecto de Ley 5710/2020-CR y la ampliación de agenda.----------

Se acordó la dispensa del trámite de aprobación del acta para ejecutar lo acordado en la presente sesión virtual.----------

HUGO F. ROVIRA ZAGAL
Director General Parlamentario
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

PLENO VIRTUAL DESCENTRALIZADO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Trujillo, 13 de julio de 2020

En sesión de la fecha, el congresista Vásquez Tan, presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado sustentó el Proyecto de Ley 5710/2020-CR, el que se puso a debate.----------

En el curso del debate, el presidente de la comisión dictaminadora aceptó la acumulación de los Proyectos de Ley 1935/2017-CR, 3221/2018-CR, 4488/2018-CR y 5663/2020-CR.----------

Finalizado el debate, se sometió a votación nominal la fórmula legal del Proyecto de Ley 5710/2020-CR, la cual se aprobó por 122 votos a favor, ningún voto en contra y ninguna abstención.----------

Se exoneró de segunda votación por 122 votos a favor, ningún voto en contra y ninguna abstención.----------

Se acordó la dispensa del trámite de aprobación del acta para ejecutar lo acordado en la presente sesión virtual.----------

HUGO F. ROVIRA ZAGAL
Director General Parlamentario
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

JUNTA DE PORTAVOCES DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 9 de diciembre de 2020

Se acordó la ampliación de agenda para incluir el dictamen de insistencia de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión, en la autógrafa de los Proyectos de Ley 1935/2017-CR, 3221/2018-CR, 4488/2019-CR, 5663/2020-CR, 5710/2020-CR, observada por el Presidente de la República.----------

HUGO F. ROVIRA ZAGAL
Director General Parlamentario
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

PLENO VIRTUAL DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 9 de diciembre de 2020

En sesión de la fecha, el congresista Vásquez Tan, presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, sustentó el dictamen de insistencia en la autógrafa de los Proyectos de Ley 1935/2017-CR, 3221/2018-CR, 4488/2019-CR, 5663/2020-CR, 5710/2020-CR, observada por el Presidente de la República.----------

Concluido el debate, la Presidenta del Congreso señaló que la aprobación de una insistencia requiere del voto favorable de más de la mitad del número legal de congresistas, según lo dispuesto por el artículo 108 de la Constitución Política y por el artículo 79 del Reglamento del Congreso.----------

Efectuada la votación nominal, se aprobó el dictamen de insistencia por 108 votos a favor, ningún voto en contra y 1 abstención.----------

El Presidente del Congreso indicó que la aprobación de una insistencia no requiere de segunda votación.----------

Se acordó la dispensa del trámite de aprobación del acta para ejecutar lo acordado en la presente sesión virtual.----------

HUGO F. ROVIRA ZAGAL
Director General Parlamentario
CONGRESO DE LA REPÚBLICA