

**Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo en relación con la Autógrafa "Ley que declara de interés nacional y necesidad publica la creación del distrito de Penachí" (Proyectos de Ley 2787/2017-CR, 4612/2018-CR y 5697/2020-CR).**

**COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO**  
**PERIODO ANUAL DE SESIONES 2020-2021**

Señora 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 Penachí". (**Proyectos de Ley 2787/2017-CR, 4612/2018-CR y 5697/2020-CR**).

La Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, en la décimo primera sesión extraordinaria, celebrada el martes 30 de marzo de 2021 del periodo de sesiones 2020-2021, realizada por medios virtuales en la plataforma Microsoft Teams, acordó por **UNANIMIDAD** de los presentes **APROBAR** el **Dictamen de Insistencia** recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo con relaciona a la Autógrafa "Ley que declara de interés nacional y necesidad publica la creación del distrito de Penachí, en la provincia y departamento de Lambayeque" (**Proyectos de Ley 2787/2017-CR, 4612/2018-CR y 5697/2020-CR**), habiendo registrado el **voto favorable** los congresistas Walter Jesús Rivera Guerra, Carlos Andrés Pérez Ochoa, Kenyon Eduardo Durand Bustamante, Perci Rivas Ocejo, Robertina Santillana Paredes, Napoleón Puño Lecarnaqué, Robledo Noé Gutarra Ramos, Alfredo Benites Agurto, Jesús del Carmen Núñez Marreros, Gilmer Trujillo Zegarra, Mártires Lizana Santos, Hirma Norma Alencastre Miranda, Roberto Carlos Chavarria Vilcatoma, Lenin Fernando Bazán Villanueva y Grimaldo Vásquez Tan.

La Comisión en su décimo primera sesión extraordinaria efectuada el martes 30 de marzo de 2021, autorizó ejecutar los acuerdos sin esperar la aprobación del acta.

**I. SITUACIÓN PROCESAL**

1. El **Proyecto de Ley 2787/2017-CR**, ingresó al Área de Tramite Documentario el 02 de mayo del 2018 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 04 de mayo del 2018.
2. El **Proyecto de Ley 4612/2018-CR**, fue presentado el 24 de julio del 2019 ante el Congreso de la República y decretado el 12 de agosto del 2019 a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado.

**Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo en relación con la Autógrafa “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Penachí” (Proyectos de Ley 2787/2017-CR, 4612/2018-CR y 5697/2020-CR).**

3. El **Proyecto de Ley 5697/2020-CR**, fue presentado el 03 de julio del 2020 ante el Congreso de la República y decretado el 08 de julio del 2020 a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado.

La Comisión en la vigésima segunda sesión ordinaria, celebrada el 04 de noviembre del 2020, del período anual de sesiones 2020 — 2021, acordó por MAYORÍA de los presentes APROBAR el dictamen recaído sobre los Proyectos de Ley 2787/2017-CR, 4612/2018-CR y 5697/2020-CR.

El Pleno del Congreso en la sesión virtual del 09 de diciembre del 2020 debatió el dictamen, el cual fue aprobado en primera votación y dispensado de la segunda.

El 14 de enero del 2021, el Área de Trámite Documentario registra el Of. N° 022-2021-PR remitido por el Poder Ejecutivo que contiene la Observación a la Autógrafa Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Penachí, suscrita por el señor Presidente de la República y refrendada por la señora Violeta Bermúdez Valdivia, Presidenta del Consejo de Ministros, documento que fue remitido a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, para su estudio y dictamen, mediante decreto de envío del 14 de enero de 2021, señalando el Proyecto de Ley N° 2787/2017-CR, 4612/2018-CR y 5697/2020-CR.

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

## II. CONTENIDO DE LA OBSERVACIÓN

La observación de la Autógrafa de Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Penachí, provincia y departamento de Lambayeque, remitida por el Poder Ejecutivo, considera que la fórmula legal planteada no contempla 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.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial.
- Ley 30918, Ley que fortalece los mecanismos para el tratamiento de las acciones de demarcación territorial.

## IV. ANÁLISIS DE LA OBSERVACIÓN

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

**Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo en relación con la Autógrafa "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Penachi" (Proyectos de Ley 2787/2017-CR, 4612/2018-CR y 5697/2020-CR).**

**A. Observación 1**

Anota 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"*

**Comentario:**

Con esta norma el Congreso de la República no se excede en sus atribuciones ni aprueba demarcación territorial alguna, puesto que está proponiendo una ley declarativa; al respecto los proyectos de ley de carácter declarativo, están orientados esencialmente al objetivo de llamar la atención de las autoridades nacionales, debido a que representan una expresión, un anhelo y un reclamo de su población; a ello complementa García Toma<sup>1</sup> (2013) de la siguiente manera:

"El Tribunal Constitucional en el caso Juan Carlos Callegari Herazo (Expediente N° 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."

<sup>1</sup> 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 No 40. Recuperado de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechosociedad/article/download/12786/13343/>

**Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo en relación con la Autógrafa "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Penachí" (Proyectos de Ley 2787/2017-CR, 4612/2018-CR y 5697/2020-CR).**

En consecuencia, esta norma descansa 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 Penachí de la provincia y departamento de Lambayeque, respetando los criterios de oportunidad, conveniencia, necesidad y utilidad que el propio Ejecutivo o Legislativo han establecido según sea la competencia constitucional asignada, y tomando una decisión democrática en ejercicio de su capacidad soberana otorgada por el pueblo.

Corroborando lo anterior, Jiménez<sup>2</sup> (2013) cita a Abanto Valdivieso para señalar que: "(...) el Congreso no está impedido de aprobar estas leyes que declaran de necesidad pública e interés nacional, pues hay precedentes al respecto y no hay norma que prescriba su prohibición por parte del Legislativo; y que lo que hace mediante su aprobación, al estar facultado para direccionar la política del Estado, es llamar la atención del Ejecutivo, región o gobierno local, para que determinado proyecto sea priorizado y ejecutado después de ser incluido en el ejercicio presupuestal del año fiscal siguiente. (...)

Por otro lado, Alvarado<sup>3</sup> (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 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 Perú<sup>4</sup>, 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 Penachí, como norma declarativa se sustenta en la Constitución Política, constituyendo mandato con efecto inmediato, sin

<sup>2</sup> Jiménez, O. (2013) *Estudio sobre normas que declaran de necesidad pública e interés nacional diversas materias*. Informe temático N° 10/2012-2013. Departamento de investigación y documentación parlamentaria – Área de servicios de investigación. Recuperado de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/BED70E4CDB6B2A2A0525812200730486/\\$FILE/324\\_INFTEM10\\_necesidad\\_p%C3%BAblica.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/BED70E4CDB6B2A2A0525812200730486/$FILE/324_INFTEM10_necesidad_p%C3%BAblica.pdf)

<sup>3</sup> 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>

<sup>4</sup> Ibidem

**Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo en relación con la Autógrafa "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Penachí" (Proyectos de Ley 2787/2017-CR, 4612/2018-CR y 5697/2020-CR).**

que ello implique iniciativa de gasto, la 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 consiguientemente no 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."*

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:**

Estamos de acuerdo en que es facultad exclusiva de la Presidencia del Consejo de Ministros la identificación de espacios al interior del país, como zonas de interés nacional para iniciar acciones de demarcación territorial, pero es necesario remarcar que la norma propuesta no se contrapone a esa facultad, sino que en contrario, le adhiere ánimo para el cumplimiento de aquella 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 hacia la comunidad. Al respecto INDECOPI citado por Huapaya y Terrazos<sup>5</sup> (2008) ha manifestado que:

*"(...) La subsidiariedad es un principio que tiene dos facetas, una institucional relacionada a las decisiones políticas y otra sustancial relacionada a la intervención estatal en el mercado. En esta segunda faceta, el principio de subsidiariedad significa que la actividad del Estado como agente del mercado sólo debe desarrollarse cuando no exista iniciativa privada capaz de atender determinada demanda (...). En consecuencia, la obligatoriedad del carácter subsidiario de la actividad*

<sup>5</sup> Huapaya, M. y Terrazos, J. (2008) Principio de Subsidiariedad: Consideraciones Respecto a la Aplicación Constitucional del Numeral 14.3 del D. Leg. N o 1044 en Materia de Actividad Empresarial del Estado. En revista Derecho de Sociedad No 31 de la Universidad Pontificia Católica del Perú. Lima. <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechosociedad/article/download/17411/17692/>

**Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo en relación con la Autógrafa "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Penachí" (Proyectos de Ley 2787/2017-CR, 4612/2018-CR y 5697/2020-CR).**

empresarial del Estado no es más que un mecanismo establecido para respetar el principio de libre iniciativa privada reconocido por la propia Constitución': (...) (p. 279)

Esta conceptualización adicionalmente, debe comprometer la participación de la comunidad y de los particulares, que es lo que la propia población de Penachí propone cuando manifiesta que poseen un gran potencial de recursos a ser aprovechados para su desarrollo, lo cual compromete la participación del Estado en tanto el sector privado no interviene, siendo que con relación a ello el Tribunal Constitucional citado por Rodríguez<sup>6</sup> (2013) ha señalado que:

De acuerdo con el Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico 19 del EXP. N° 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 y de la forma como lo enarbola, lo cual terminaría desnaturalizándolo y viciándolo.

De otro parte, reiteramos que esta propuesta normativa no desarrolla demarcación territorial alguna, puesto que por ningún lado establece espacios o indica límites, siendo una norma declarativa que encausa los sentimientos de la población de Penachí, pueblo de origen tradicional que aspira a su desarrollo, convocando para ello la mirada de las autoridades y de manera particular, de la Presidencia del Consejo de Ministros, a la cual le reconoce sus atribuciones de ley para ser el órgano que ejecute los estudios y actividades de demarcación territorial, debiendo actuar en consonancia con la ley y observando el cumplimiento del principio de subsidiariedad mencionado.

### C. Observación 3

En la observación 3 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."* También agrega que *"en la normativa nacional*

<sup>6</sup> 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](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 en relación con la Autógrafa "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Penachí" (Proyectos de Ley 2787/2017-CR, 4612/2018-CR y 5697/2020-CR).**

*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:**

El punto de partida es la premisa que el reflejo de las necesidades locales debe superar estos ámbitos para ser consideradas de "interés nacional" debiendo considerar una implicancia en el beneficio del Estado, esta afirmación es correcta pero incompleta, puesto que se trata de necesidades humanas y sociales que no se pueden circunscribir o reducir exclusivamente a un mero conflicto espacial, sino que se debe invertir esta figura y afirmar que estas necesidades humanas, en la medida que son comunes a las de otros ámbitos locales del país, adquieren una dimensión nacional por su homogeneidad y congruencia 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 o diferente entre esa localidad y las demás, por lo que esta declaración de interés nacional no revistiera importancia para el resto del país; no sucede así con esta propuesta normativa que involucra pueblos estratégicos que tienden a impulsar el desarrollo de su zona y su región. A estas alturas es pertinente formular 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 es un sentimiento popular común a otros pueblos del país? Si el Estado desde su perspectiva lo restringe a un ámbito meramente local, estaría dando la espalda a todos los demás pueblos que ostentan la misma condición.

Con relación al segundo punto de esta observación cuando señala la inexistencia de disposiciones legales que desarrollen la figura de "interés nacional" o el procedimiento a seguir para la declaratoria de este, hay que indicar que es incorrecta tal afirmación puesto que, si bien no existen 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

**Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo en relación con la Autógrafa "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Penachí" (Proyectos de Ley 2787/2017-CR, 4612/2018-CR y 5697/2020-CR).**

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 la ley no lo prohíba ni exista colisión jurídica.

Es oportuno lo señalado por el Tribunal Constitucional<sup>7</sup> (2004) cuando expresa que:

**"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 de un pueblo que insistentemente reclama ser escuchado.

**D. Observación 4**

En esta observación se sostiene lo siguiente:

*"Así, para el Tribunal Constitucional, el interés público -que bien puede y/o debe identificarse, en definitiva, con el interés nacional- es un concepto que "tiene que ver con aquello que beneficia a todos, por ende, es sinónimo y equivalente al interés general de la comunidad", En la misma línea, la necesidad pública puede entenderse, a decir de García Toma, como el "conjunto de medidas que redundan en beneficio, ventaja o utilidad a favor de la ciudadanía".*

*Entonces, tanto la necesidad pública como el interés público y/o el interés nacional son conceptos indeterminados que están vinculados al bienestar de la sociedad, es decir a "aquello que resulta útil, valioso y hasta vital para la colectividad"*

*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 generó 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 del proyecto de ley señala que cumplen con los requisitos para la creación del distrito Laurel, tal cumplimiento debe ser determinado única y exclusivamente por el Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial de la Presidencia del Consejo*

<sup>7</sup> 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 en relación con la Autógrafa "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Penachí" (Proyectos de Ley 2787/2017-CR, 4612/2018-CR y 5697/2020-CR).**

*de Ministros, conforme establecen los dispositivos citados de la Constitución, la Ley N° 27795 y su Reglamento."*

**Comentario:**

Estamos plenamente de acuerdo con lo que expresa el Tribunal Constitucional puesto que es correcto que el concepto de "interés nacional" guarda estrecha relación con el beneficio de todos y con el interés general, porque a nuestro criterio encierra las expectativas de la nación, pero es menester agregar que esta misma resolución del Tribunal Constitucional (2004) que es citada en la observación, expresa también, 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 otorga para la figura de "interés público" es una aproximación teórica buscando configurar los límites del ámbito en el que debe desenvolverse, más no adelanta una definición cerrada, acabada, completa y última sobre el "interés público" tal como expresa claramente en esta última cita al señalar que este concepto se caracteriza por su indeterminación, es decir no existe aún una definición jurídica absoluta que lo satisfaga plenamente.

Es precisamente dentro de ese ámbito de "interés público", que justamente esta iniciativa normativa se orienta al horizonte de la atención del pueblo de Penachí y sus alrededores, más allá de la circunscripción que pretende ser distrito, de sus necesidades, de sus requerimientos, de su desarrollo, es un anhelo que no es exclusivo de Penachí, 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 esas comunidades.

En la segunda parte de la observación, manifiesta que los proyectos de ley **señalan el cumplimiento de los requisitos para la creación del distrito de Penachí**, pero se preocupa en que ello debe determinarlo única y exclusivamente el Gobierno, mediante la Secretaría 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, pero debiendo remarcar que esta propuesta legislativa no está evaluando ni aprobando una demarcación territorial porque reconoce y respeta la facultad de este órgano del Estado, por tanto deberá ser en su debida oportunidad este ente especializado, quien desarrolle esa labor.

**E. Observación 5**

Al respecto se manifiesta:

*En ese contexto, de acuerdo con el artículo 102 del reglamento de la Ley N° 27795 la creación de distritos se sujeta al cumplimiento de los requisitos que dicho artículo establece. Al respecto la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial indica que, luego de la evaluación realizada, se advierte que la creación distrital que se*

**Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo en relación con la Autógrafa "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Penachí" (Proyectos de Ley 2787/2017-CR, 4612/2018-CR y 5697/2020-CR).**

*pretende declarar de interés nacional no cumple con los requisitos, conforme al siguiente análisis:*

**PROPUESTA QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN DEL DISTRITO PENACHI**

- Distrito del cual se desprendería : Salas (Tipo AB)
- Provincia : Lambayeque
- Departamento : Lambayeque
- CP propuesto como Capital : Penachí

El distrito de Salas **no cuenta con límites territoriales** por lo que los requisitos a cumplir se establecen en la Séptima Disposición Complementaria de la Ley 27795 y en el numeral 102.2 del artículo 102 del Reglamento de la Ley N° 27795.

**Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo en relación con la Autógrafa "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Penachí" (Proyectos de Ley 2787/2017-CR, 4612/2018-CR y 5697/2020-CR).**

Requisitos Séptima disposición complementaria de la Ley N° 27795	Verificación	Situación
El ámbito del distrito a crearse no se ubique en el área generada a partir de la superposición de las propuestas técnicas de tratamiento de límites interdepartamental o intradepartamental.	El centro poblado Penachí se ubica en un área carente de límites establecidos por ley.	No cumple
Los límites del distrito de origen en lo que sean coincidentes con los límites del distrito a crearse deben estar definidos por ley o por acta de acuerdo de límites o informe dirimente.	El PL no presenta un ámbito. El distrito de Salas no cuenta con límites territoriales.	No cumple
Requisitos numeral 102.2 del artículo 102 del Reglamento de la Ley N° 27795	Verificación	Situación
El distrito del cual se escinde la propuesta cuenta con una antigüedad mayor a diez (10) años a partir de su fecha de creación o desde la última creación que se escindió de dicho distrito.	Del distrito de Salas se escindió un nuevo distrito por última vez en el año 1951.	Cumple
La denominación del distrito a crearse cumple con lo establecido en los artículos 81 y 82 del RLDOT.	El PL no sustenta la denominación. No se puede verificar.	No cumple
Ser colindante con dos (2) o más distritos	El PL no presenta un ámbito. No se puede verificar.	No cumple
Configurarse a partir de criterios técnicos geográficos así como de funcionalidad, cohesión y articulación.	El PL no presenta un ámbito. No se puede verificar.	No cumple
El centro poblado o núcleo poblado propuesto como capital debe cumplir con lo siguiente: i. Estar ubicado a más de sesenta (60) minutos de tiempo de desplazamiento a la capital del distrito de origen.	El centro poblado Penachí se ubica a 94 minutos de su capital distrital (Salas).	Cumple
ii. Diferencia positiva del volumen poblacional entre el último y el antepenúltimo censo de población.	Centro poblado Penachí: (1993: 620 - 2017: 572 hab.)	No cumple
iii. Volumen poblacional superior al establecido en la Tabla N° 1 del RLDOT, de acuerdo a la tipología que le corresponde al distrito de origen. (Tipo AB: 1,800 hab.)	Centro poblado Penachí (capital propuesta): 572 hab.	No cumple
La capital del distrito de origen también debe cumplir dicha condición. (Tipo AB: 1,800 hab.)	Centro poblado Salas (capital distrito origen): 3,008 hab.	Cumple
Contar con informe previo favorable de evaluación de la sostenibilidad fiscal elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas.	No cuenta con informe previo favorable del MEF.	No cumple

Por lo expuesto, siendo una prerrogativa del Poder Ejecutivo, constitucionalmente atribuida, proponer ante el Congreso de la República la demarcación territorial no resulta viable la aprobación de una propuesta de declaración de interés nacional para la creación de un distrito que no evidencie el cumplimiento de los requisitos establecidos en la normatividad vigente que pueden ser verificados previamente a dicha declaración. En tal sentido, al no cumplirse con dicho presupuesto, corresponde observar la Autógrafa de Ley.

**Comentario:**

En cuanto a la observación 5 se tiene que:

**Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo en relación con la Autógrafa "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Penachí" (Proyectos de Ley 2787/2017-CR, 4612/2018-CR y 5697/2020-CR).**

Cuando se expresa que la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial indica que luego de la evaluación realizada, advierte que la creación distrital que se pretende declarar de interés nacional no cumple con determinados requisitos de acuerdo a la Ley 27795, los cuales presenta en una tabla, incurre en confusión puesto que nos traslada como impedimento para la creación del distrito de Penachí un conjunto de observaciones técnicas subsanables, trabajo de subsanación que le corresponde precisamente a la propia Secretaría de Demarcación y Organización Territorial por ser el ente técnico competente. Entre estas observaciones técnicas subsanables se encuentra: "El centro poblado Penachí se ubica en un área carente de límites establecidos por ley", asimismo que "El Proyecto de Ley no presenta un ámbito. El distrito de Salas no cuenta con límites territoriales", le corresponde a esta secretaría técnica determinar previamente estos límites para proceder a crear el distrito de Penachí; "El PL no sustenta la denominación. No se puede verificar", si bien es cierto el Proyecto de Ley adolece de esta omisión no es porque el distrito propuesto no tenga una denominación o porque sea una deficiencia insubsanable, ya el dictamen de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado se encargó de investigar y considerarlos; no cumple con "Ser colindante con 2 o más distritos" porque el Proyecto de Ley no presenta un ámbito y no se puede determinar, es verdad en parte, en la medida que la propia Secretaría de Demarcación y Organización Territorial ha señalado que el mismo distrito de origen Salas no cuenta con límites definidos, siendo este otro trabajo que corresponde a esta secretaría para esa determinación, asimismo señala no "Contar con informe previo favorable de evaluación de la sostenibilidad fiscal elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas" siendo que esto no es requisito para una ley de declaración de interés nacional y necesidad pública para la creación de un distrito, y que si lo es para el trabajo de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial, se cuenta con el camino legal expedito para solicitarlo en el momento que lo considere; entre otros.

**F. Observación 6**

En cuanto a la observación 6 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 Penachí, en la provincia y departamento de Lambayeque.*

Se insiste que esta norma tiene carácter declarativo y en materia de demarcación territorial, se orienta a llamar la atención del Poder Ejecutivo, para priorizar este proceso cuya demanda es producto de la expresión ciudadana, en tanto que el procedimiento de creación se plantea dentro del fiel cumplimiento de las funciones e

**Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo en relación con la Autógrafa "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Penachí" (Proyectos de Ley 2787/2017-CR, 4612/2018-CR y 5697/2020-CR).**

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 es preciso 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 (Salas).

**Comentario:**

Tratándose de pueblos andinos marginados es contraproducente pensar que sus ingresos municipales sean óptimos, empero Penachí en particular, posee un potencial productivo aun no aprovechado, especialmente de recursos centrados en la agricultura y la ganadería, que se muestran en la producción de arvejas, habas, frijol, zarandaja, lenteja, maíz, trigo, papa, café y frutas como naranja, lima, limón, lúcuma, plátano, chirimoya, granadilla, maracuyá y caña de azúcar; en cuanto a producción pecuaria, la crianza de ganado vacuno, ovino, caprino, caballo, y animales menores como cuyes y aves de corral, cuya calidad y cantidad presenta ventajas comparativas para competir con éxito en el mercado.

Los beneficios por obtener 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 Secretaría de Demarcación y Organización Territorial del Viceministerio de Gobernanza Territorial.

**G. Observación 7**

*En la observación 7, 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"*

**Comentario:**

Actualmente el distrito de origen ha demostrado muy poca capacidad para atender las necesidades básicas que tanto necesitan sus caseríos y demás sectores, tal vez por la accidentada geografía andina que coloca serias barreras entre pueblos y caseríos. Las declaraciones de interés nacional y necesidad pública de ninguna manera generan falsas expectativas, si no en contrario, abren puertas de

**Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo en relación con la Autógrafa "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Penachí" (Proyectos de Ley 2787/2017-CR, 4612/2018-CR y 5697/2020-CR).**

comunicación más estrecha entre el Estado y la población, que es lo que más se necesita para conseguir un desarrollo equilibrado y democrático, lo cual redunde en el beneficio y bienestar colectivo.

Sobre la generación de mayores demandas de presupuesto, es común y generalizado que los pueblos siempre estén pidiendo atención e inversión en sus jurisdicciones, siendo una actitud lógica y legítima de todos los pueblos del Perú, por lo que a pesar de no contarse con los recursos suficientes para atender a todos, no se puede cerrar la posibilidad de permitirles acercarse al Estado, pues ello equivale a darles la espalda y negarles una posibilidad de desarrollo, cuando lo acertado es enfrentar los problemas mediante el diálogo; asimismo coincidimos en que *"el efecto inmediato de la creación de 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 Rishing<sup>8</sup> (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)

Como es de verse y derivado de este caso, se puede concluir 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 otorgando cuotas de poder y autonomía local a estos pueblos, con la finalidad que utilicen este proceso para sus objetivos de desarrollo.

#### H. Observación 8

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 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

<sup>8</sup> Dulanto Rishing (2017) *Descentralización y subsidiariedad: El caso peruano*. Universidad de Navarra. España. Recuperado de : [https://pirhua.udep.edu.pe/bitstream/handle/11042/3255/TUE\\_114.pdf?sequence=2&isAllowed=y](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 en relación con la Autógrafa "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Penachí" (Proyectos de Ley 2787/2017-CR, 4612/2018-CR y 5697/2020-CR).**

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 Ministros<sup>9</sup> (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)

**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 Año Fiscal 2021"*

**Comentario:**

Es de reiterar que, con esta norma declarativa, se realiza un pronunciamiento y a la vez un llamado a las autoridades para que se pueda comprender mejor que hay pueblos antiquísimos como Penachí, que a pesar de los años no cuentan con ningún tipo de infraestructura, ayuda social o económica, y exhiben necesidades muy apremiantes, pero simultáneamente no visibles para los altos funcionarios del Estado. 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 crítica realidad que agobia a pueblos como Penachí.

**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**

<sup>9</sup> 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 en relación con la Autógrafa "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Penachí" (Proyectos de Ley 2787/2017-CR, 4612/2018-CR y 5697/2020-CR).**

Para explicar el sentido de una norma declarativa en el Perú, recurrimos a la opinión del doctor Zeballos citado por Alvarado<sup>10</sup> (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 Correa<sup>11</sup>, 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 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

<sup>10</sup> 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>

<sup>11</sup> 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 en relación con la Autógrafa “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Penachí” (Proyectos de Ley 2787/2017-CR, 4612/2018-CR y 5697/2020-CR).**

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 Penachí.**

La propuesta de Ley que declara de interés nacional la creación del distrito de Penachí, en la provincia y departamento de Lambayeque, 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. Promulgada 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.

Ley 30565, Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Salcedo, en la provincia de Puno, departamento

**Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo en relación con la Autógrafa "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Penachí" (Proyectos de Ley 2787/2017-CR, 4612/2018-CR y 5697/2020-CR).**

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 Penachí en la provincia y departamento de Lambayeque, 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 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 – 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***

Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo en relación con la Autógrafa "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Penachí" (Proyectos de Ley 2787/2017-CR, 4612/2018-CR y 5697/2020-CR).

**derechos y la igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.**

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

## VI. CONCLUSIÓN

Por todo lo expuesto, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, de conformidad con el literal a) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACION del Dictamen de Insistencia** ante la Observación formulada por el Poder Ejecutivo a la Autógrafa "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito Penachí" (**Proyectos de Ley 2787/2017-CR, 4612/2018-CR y 5697/2020-CR**)

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

### Artículo único. Declaratoria de interés nacional y necesidad pública

Declárase de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Penachí, en la provincia y departamento de Lambayeque.

Dese cuenta.  
Sala de Comisión.  
Lima, 30 de marzo de 2021



Firmado digitalmente por:  
VASQUEZ TAN Grimaldo FIR  
33431557 hard  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 05/04/2021 13:42:42-0500



Firmado digitalmente por:  
CHAMARRIA VILCATOMA  
Roberto Carlos FAU 20181749128  
soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 05/04/2021 23:08:48-0500



Firmado digitalmente por:  
RIVERA GUERRA WALTER  
JESUS FIR 08370514 hard  
Motivo: En señal de  
conformidad  
Fecha: 07/04/2021 19:02:38-0500

SM  
En debate  
17/6/2021  
F: 103  
C: 0  
A: 0  
APROB.

**CONSEJO DIRECTIVO DEL  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Lima, 10 de mayo de 2021

Al orden del día



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

**JUNTA DE PORTAVOCES VIRTUAL DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

**Lima, 15 de junio de 2021**

En sesión de la fecha, se acordó la ampliación de agenda.-----  
Se acordó la dispensa del trámite de aprobación del acta para ejecutar lo acordado en la presente  
sesión.-----

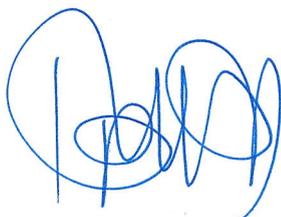


HUGO F. ROVIRA ZAGAL  
Director General Parlamentario  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

**PLENO VIRTUAL DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

**Lima, 17 de junio de 2021**

Fue aprobado el dictamen de la Comisión de Descentralización que recomienda la insistencia en la  
autógrafa observada por el presidente de la República, respecto de los Proyectos de Ley 2787, 4612  
y 5697, por 103 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.-----



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

**Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo en relación con la Autógrafa "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Penachí" (Proyectos de Ley 2787/2017-CR, 4612/2018-CR y 5697/2020-CR).**



Firmado digitalmente por:  
DURAND BUSTAMANTE Kenyon  
Eduardo FAU 20161749126 soft  
Motivo: En señal de conformidad  
Fecha: 06/04/2021 11:51:43-0500



Firmado digitalmente por:  
BENITES AGURTO ALFREDO  
FIR 42930319 hard  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 05/04/2021 17:08:15-0500



Firmado digitalmente por:  
NUÑEZ MARREROS JESUS DEL  
CARMEN FIR 16084109 hard  
Motivo: Doy Vº Bº  
Fecha: 07/04/2021 20:35:39-0500



Firmado digitalmente por:  
LIZANA SANTOS Martires  
FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 06/04/2021 12:12:46-0500



Firmado digitalmente por:  
PEREZ OCHOA Carlos Andres  
FAU 20161749126 soft  
Motivo: En señal de conformidad  
Fecha: 05/04/2021 18:20:08-0500



Firmado digitalmente por:  
ALENCASTRE MIRANDA Hirma  
Norma FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 07/04/2021 09:23:41-0500



Firmado digitalmente por:  
RIVAS OCEJO Perci FAU  
20161749126 soft  
Motivo: En señal de conformidad  
Fecha: 08/04/2021 20:48:19-0500



Firmado digitalmente por:  
GUTARRA RAMOS Robledo Noe  
FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 06/04/2021 14:50:54-0500



Firmado digitalmente por:  
PUÑO LECARNAQUE Napoleon  
FAU 20161749126 soft  
Motivo: En señal de conformidad  
Fecha: 07/04/2021 15:47:23-0500



Firmado digitalmente por:  
BAZAN VILLANUEVA Lenin  
Fernando FIR 41418206 hard  
Motivo: En señal de conformidad  
Fecha: 10/04/2021 20:35:47-0500



Firmado digitalmente por:  
SANTILLANA PAREDES  
ROBERTINA FIR 01115525 hard  
Motivo: En señal de conformidad  
Fecha: 07/04/2021 23:14:56-0500

Lima, 12 de abril del 2021

**OFICIO N° 1225 - 2020-2021-GTZ/CR**

Señor:

**Grimaldo Vásquez Tan**

Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República  
Presente.

**Asunto** : Solicito adhesión al dictamen de insistencia

**Referencia** : Dictamen de insistencia recaído en la observación remitida por el Poder Ejecutivo en relación con la autógrafa "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Penachi"(Proyectos de ley 2787/2018-CR, 4612/2018 y 5697/2020-CR).

De mi especial consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted para saludarlo cordialmente y, a través del presente solicito mi adhesión al dictamen de insistencia recaído en la observación remitida por el Poder Ejecutivo en relación con la autógrafa "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Penachi"(Proyectos de ley 2787/2018-CR, 4612/2018 y 5697/2020-CR). Al respecto, es necesario precisar, que debido a las dificultades en el sistema de firma digital me fue imposible adherir mi firma digital en el referido dictamen, pese a varios intentos fallidos. En razón a dicha circunstancia de fuerza mayor, considere mi adhesión al referido dictamen, que contó con mi voto a favor del mismo.

Sin otro particular, hago propicio la ocasión para reiterarle las muestras de mi especial consideración y estima personal.

Cordialmente,



Firmado digitalmente por:  
TRUJILLO ZEGARRA Gilmer  
FIR 085717D8 hard  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 13/04/2021 12:31:37-0500

GTZ/KR