

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 08 de Setiembre del 2016

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 184 para su

estudio y dictamen, a la(s) Comisión (es) de

DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN,

GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN

DE LA GESTIÓN DEL ESTADO

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Una primera y necesaria precisión es que esta iniciativa legislativa tiene como antecedente el **Proyecto de Ley 3348/2013-CR**, que durante el periodo legislativo 2011-2016 fuera presentado por el congresista Leonidas Huayama Neira y Otros, **declarando de interés nacional la creación de la provincia Huarmaca en el departamento Piura**. El referido proyecto fue dictaminado negativamente por la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, y archivado por no tener los congresistas iniciativa legislativa en materia de demarcación territorial.

ORDENAMIENTO JURÍDICO Y DEMARCACIÓN TERRITORIAL EN EL PERÚ

En efecto, si bien en nuestro ordenamiento jurídico no existe prohibición expresa a los congresistas respecto de iniciativa legislativa en materia de demarcación territorial, diferentes constitucionalistas como Enrique Bernaldes, en su obra "**La Constitución de 1993. Análisis Comparado**" hace en ese sentido la interpretación literal del artículo 102º, numeral 7, de la Constitución Política que taxativamente sanciona que son atribuciones del Congreso "***Aprobar la demarcación territorial que proponga el Poder Ejecutivo***".

En correspondencia con el antes citado precepto constitucional el artículo 1º de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación Territorial, señala que es objeto de la misma "***establecer las definiciones básicas, criterios técnicos y los procedimientos para el tratamiento de demarcación territorial que es competencia exclusiva del Poder Ejecutivo....., así como lograr el saneamiento de límites y la organización racional del territorio de la República***".

Es, precisamente, en cumplimiento de sus atribuciones en materia de demarcación territorial que el Poder Ejecutivo ha construido una estructura normativa e institucional especializada en estos procedimientos, a los que ha incorporado en esa dinámica a los

gobiernos regionales y locales, y a la población organizada en comités ad hoc como agentes activos en los procesos de delimitación, creación de distritos y provincias y otros aspectos de la demarcación territorial.

PROCESO ASCENDENTE DE GESTACIÓN DE INICIATIVAS

La creación de distritos y provincias así como los otros procedimientos de demarcación territorial, son procedimientos a cargo del Gobierno Regional que organiza y consolida el **Expediente Técnico** que luego eleva a la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial (DNTDT) de la Presidencia del Consejo de Ministros para el trámite correspondiente. Una vez verificado el cumplimiento de los requisitos y las formalidades exigidas por las normas procedimentales, el órgano técnico de la PCM formula el Anteproyecto de Ley, que una vez aprobado es remitido al Congreso como Proyecto de Ley.

Las iniciativas de demarcación territorial que siguen este curso ascendente en su gestación, tienen su origen en Comités ad hoc creados en los pueblos con la finalidad de generar los pedidos de creación de provincias y distritos, los que concluyen eventualmente con la dación de las leyes de creación.

PROCESO INVERSO EN LA ELABORACIÓN DE EXPEDIENTES TÉCNICOS

En efecto, existe un curso inverso que no obvia ni requisitos ni procedimientos pero que puede llegar al mismo resultado. Esto es, que el órgano técnico de la Presidencia del Consejo de Ministros se aboque a la realización del estudio técnico con fines de creación de distritos o provincias, en cumplimiento de una Ley que declare de interés nacional a una determinada zona con esa finalidad, y que la autorice a realizar dichos estudios.

Ahora bien, **la iniciativa legislativa del Congreso que declara el interés nacional de determinada Zona con fines de demarcación territorial, NO colisiona con las facultades exclusivas del Poder Ejecutivo en materia de demarcación, por cuanto la eventual iniciativa de creación de la provincia de Huarmaca y sus distritos no dejará de tener su origen en el Consejo de Ministros, es decir en el Poder Ejecutivo.**



PROBLEMÁTICA DE HUARMACA Y SU PROYECCIÓN EN EL MEDIANO PLAZO

El distrito de Huarmaca pertenece a la provincia Huancabamba, departamento Piura, y su capital es la villa del mismo nombre. El territorio del Distrito tiene una superficie de 1908.22 km², equivalente al 44% del territorio de la provincia de Huancabamba, y su población es de 39,416 habitantes según el censo poblacional realizado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática el año 2007.

La diversidad geográfica y ecológica de Huarmaca ofrece condiciones favorables para variados cultivos y la crianza de ganado, aunque no en volúmenes suficientes que le permitan una oferta sostenida para su incorporación a los mercados más dinámicos del eje costero de Piura y Lambayeque. Esta situación ha configurado bolsones de pobreza y extrema pobreza fundamentalmente en la población de las áreas rurales, lo que alimenta corrientes migratorias del campo a la ciudad y de la sierra a la costa, que de no adoptarse desde el Estado políticas de promoción de la economía campesina en el corto y mediano plazo, se corre el riesgo de un despoblamiento generalizado del campo agudizándose los problemas sociales y la pobreza extrema de las ciudades receptoras de la población migrante.

A diferencia de las tendencias despobladoras de las zonas rurales, la villa capital ha mostrado en los últimos años un pronunciado desarrollo urbano dotada de servicios básicos: electrificación; redes de agua y alcantarillado; servicios de telefonía, internet y cable. En educación y salud, el Distrito cuenta con un hospital de nivel E2 y una red de 20 establecimientos de salud de niveles 1, 2, 3 y 4; un Instituto Superior Tecnológico, 46 Instituciones Educativas de nivel secundario, 172 Instituciones Educativas de nivel primario y 96 de nivel inicial.

En relación a la administración de justicia, Huarmaca cuenta con un Juzgado Especializado Mixto, una Fiscalía Especializada Mixta y un Juzgado de Paz Letrado. El equipamiento urbano corresponde al de una ciudad que se ha desarrollado acorde con los requerimientos de los servicios básicos, que abarca incluso a centros poblados conexos a la villa capital.

Los asentamientos poblacionales se ubican en 187 caseríos y nueve centros poblados con sus respectivas Municipalidades de Centro Poblado Menor, todos ellos dotados de servicios públicos básicos y

con signos positivos de crecimiento en condiciones de convertirse en Centros Funcionales urbanos. Merece destacar que todos los caseríos y centros poblados están articulados físicamente con la villa capital mediante una red de trochas carrozables operativas, y con un sistema adecuado de conservación y rehabilitación.

La existencia de una aceptable infraestructura de transporte y de servicios públicos es un factor favorable para el desarrollo social. Sin embargo, la solución de la problemática estructural descrita, y teniendo en cuenta las potencialidades sociales y de infraestructura, **plantea la necesidad de hacer de Huarmaca una unidad geopolítica de nivel provincial. Esta decisión de gobierno le permitirá a Huarmaca disponer de una mayor cantidad de recursos presupuestarios y de competencias, sobre cuya base se formularán las políticas de desarrollo que resuelvan los problemas estructurales de pobreza y de migración interna.**

LA JUSTIFICACIÓN DE LA NORMA

La presente iniciativa NO propone crear la provincia de Huarmaca y sus distritos, toda vez que las iniciativas de demarcación territorial son de competencia exclusiva del Poder Ejecutivo. **El propósito de la iniciativa tiene como finalidad declarar al distrito de Huarmaca como Zona de Interés Nacional con fines de demarcación territorial, en la perspectiva de la futura creación de la provincia de Huarmaca y sus respectivos distritos.**

Para ello, se encarga a la Presidencia del Consejo de Ministros realizar los estudios técnicos a través de la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial, con la finalidad de la futura creación de la provincia de Huarmaca y de los distritos que el estudio recomiende.

EFFECTOS DE LA INICIATIVA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO

De aprobarse, sería ésta una ley autónoma que se incorpora al ordenamiento jurídico, y que no modifica norma alguna ni afecta los intereses ni la institucionalidad de la demarcación territorial existente.

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La ejecución de la presente iniciativa, si bien demanda un esfuerzo institucional adicional del órgano técnico de la Presidencia del Consejo de Ministros en materia de demarcación territorial, el beneficio se

materializará con la realización de los estudios técnicos que resuelvan la eventual propuesta de creación de la provincia de Huarmaca y sus distritos, como estrategia orientada a resolver los problemas de pobreza, extrema pobreza y despoblamiento rural que afecta actualmente al distrito de Huarmaca.

RELACIÓN DE LA PROPUESTA CON EL ACUERDO NACIONAL

La iniciativa concuerda con la Octava Política del Acuerdo Nacional orientada al desarrollo y consolidación del proceso de descentralización política, económica y administrativa, transfiriendo progresivamente competencias y recursos a los gobiernos regionales y locales. También se vincula con la Décima Política referida a la Equidad y Justicia Social, según la cual corresponde al Estado desarrollar políticas de lucha contra la pobreza, a cuyo fin contribuirá la eventual creación de la provincia y sus distritos.