

PAUL SILVIO GUTIÉRREZ TICONA
CONGRESISTA DE LA REPUBLICA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"



SUMILLA: LEY QUE DEROGA LA SEGUNDA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL DE LA LEY 31567.

Los Congresistas de la República que suscriben a iniciativa del congresista **Paul Silvio Gutiérrez Ticona**, miembro del grupo parlamentario "Bloque Magisterial de Concertación Nacional", en estricto cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 107° de la Constitución Política del Estado y de conformidad con lo establecido en el literal c) del artículo 22° y los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente propuesta legislativa:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

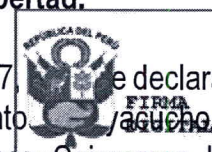
LEY QUE DEROGA LA SEGUNDA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL DE LA LEY 31567

Artículo único. Derogación de la segunda disposición complementaria final de la Ley 31567, Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación de distritos en los departamentos de Ayacucho, Apurímac, Huancavelica, Loreto, Piura, Huánuco, Lambayeque, Amazonas, Cusco, Cajamarca, Lima, Junín y La Libertad.



Firmado digitalmente por:
TELLO MONTES Nivardo
Rafael FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 01/09/2022 12:09:56-0500

Se deroga la segunda disposición complementaria final de la Ley 31567, Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación de distritos en los departamentos de Ayacucho, Apurímac, Huancavelica, Loreto, Piura, Huánuco, Lambayeque, Amazonas, Cusco, Cajamarca, Lima, Junín y La Libertad.



Firmado digitalmente por:
TACURI VALDIMA German
Helfer FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 31/08/2022 11:48:08-05

Lima, 25 de agosto de 2022.



Firmado digitalmente por:
PAREDES GONZALES ALEX
ANTONIO FIR 29299579 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/08/2022 10:08:33-0500



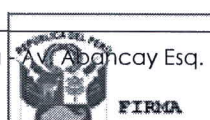
Firmado digitalmente por:
GUTIERREZ TICONA Paul
Silvio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/08/2022 18:44:08-0500



Firmado digitalmente por:
UGARTE MAMANI Jhakeline
Katy FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/08/2022 14:22:30-05



Firmado digitalmente por:
PAREDES GONZALES ALEX
ANTONIO FIR 29299579 hard
Motivo: Soy el autor del documento



Firmado digitalmente por:
MEDINA HERMOSILLA
Elizabeth Sara FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento



Firmado digitalmente por:
QUIRÓS BARBOZA Segundo
Teodomiro FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **2** de **setiembre** del **2022**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 2937-2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

- 1. DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO.**



.....
JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. INTRODUCCIÓN Y MARCO NORMATIVO

Que, el 23 de agosto de 2022 fue publicado en el diario oficial el peruano la Ley 31567, Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación de distritos en los departamentos de Ayacucho, Apurímac, Huancavelica, Loreto, Piura, Huánuco, Lambayeque, Amazonas, Cusco, Cajamarca, Lima, Junín y La Libertad, y en su segunda disposición complementaria final señaló: ***"Se establece la moratoria para la aprobación de nuevos proyectos de ley que proponen declarar de interés nacional y necesidad pública la creación de distritos a nivel nacional, por el plazo de cinco (5) años contados desde la entrada en vigencia de la presente ley"***, la presente disposición normativa limita el derecho al desarrollo de los pueblos, y desde el año 2000 los sucesivos gobiernos democráticos tienen una hipoteca política a resolver con la descentralización del país, en tanto constituye una de las reformas del Estado necesarias para fortalecer su democratización entrado el siglo XXI. Y en un proceso democrático que no respete los derechos de los pueblos del Perú profundo y desconozca la gobernabilidad democrática del país, está condenado al fracaso tarde o temprano. Por eso, para lograr el bienestar general y la eficacia social del crecimiento económico en las regiones y municipalidades, se requiere desarrollar ordenada y progresivamente la descentralización territorial del poder político, económico y administrativo, en virtud del ejercicio responsable de la autonomía política, económica y administrativa, según disponen los artículos 191° y 192° de la Constitución. Sin embargo, más de dos décadas después de iniciada la transición, el gobierno central dispuso, para el año 2011, del 71% del presupuesto nacional, dejando para los gobiernos regionales el 15% y a las municipalidades el 14%. Del presupuesto del gobierno central el 85% es controlado por el Poder Ejecutivo. Con esa tendencia política aún vigente nunca la descentralización podrá acompañar al milagro económico peruano, que el centralismo históricamente ha sido incapaz de lograr. Por eso resulta preocupante que en la capital reine un pesimismo desalentador al compartir el proceso económico con los gobiernos regionales y municipales. Ello no ha sido óbice para que en el interior del país anide una hiperinflación de expectativas de demandas ciudadanas al gobierno nacional en descentralizar con la creación de nuevos distritos, y en muchos lugares de nuestro territorio patrio esta ha generado hasta demandas y protestas sociales, tanto de los pueblos indígenas como de las poblaciones campesinas, a raíz de las inversiones en recursos naturales (minería e hidrocarburos), resulta necesario rediseñar el sistema legal de la descentralización política y económica, realizando los ajustes necesarios con la finalidad de que las poblaciones del interior del país tengan mejores posibilidades de gozar directamente de los beneficios económicos y sociales en sus propios ámbitos territoriales. Como la descentralización del gobierno es más eficiente a largo plazo que el centralismo, se requiere, además de normas coherentes, de la voluntad política del gobierno central de redistribuir su poder, y de la apuesta responsable y sostenible de la inversión privada nacional, no solo extranjera, en el Perú profundo. Ello será posible en tanto se conciba que la descentralización constituye como derecho de los pueblos y la mejor garantía técnica y democrática del desarrollo humano; porque la persona humana es el fin último de la

política y de la economía, y no un mero instrumento del mercado¹.

Y en el presente caso al mantener la vigencia de la moratoria por 5 años afecta gravemente que los centros poblados que cuentan con poblaciones que la ley permite para su creación de distritos del territorio patrio no podrá ser aprobados la ley que declara interés nacional y necesidad pública lo cual recae en inconstitucionalidad por ser discriminatoria, es razonable derogar poniendo en consideración que la norma derogatoria agravia el estado de derecho y afecta gravemente los derechos fundamentales a la autodeterminación de los pueblos y la subsidiaridad de los nuevos distritos.

II. FUNDAMENTACIÓN

El presente proyecto de ley que se presenta, tiene como objetivo **derogar la segunda disposición complementaria final de la Ley 31567, a fin de aperturar el acceso a los centros poblados que cuentan con poblaciones que la ley permite para su creación de distritos del territorio patrio.**

Al presente caso el tribunal constitucional ampliamente ha desarrollado en la STC N° Expediente 0008-2019-PI/TC, Caso ATU², al desarrollar sobre nuestra forma de Estado y el proceso de descentralización territorial en el fundamento de voto del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera, en sus fundamentos:

1. A lo largo de nuestra historia la descentralización territorial en el Perú, más que una práctica concreta seguida de manera consecuente, muchas veces ha sido, ante todo, un discurso bien intencionado, o inclusive, aunque sea duro decirlo, una promesa objeto de manipulación por diversos sectores. En dicho escenario, se aprecia cómo hasta la fecha continúa existiendo una serie de imprecisiones y problemas no resueltos en torno a la descentralización territorial, tanto es así que aún no existen posiciones bien definidas en diversos asuntos cuya relevancia es insoslayable. De esta manera, y como cuestión principal, ha sido difícil esclarecer con precisión cuál es la forma de Estado peruano, forma que, por lo demás, ha ido mutando en el tiempo, hasta llegar al modelo previsto en nuestra Constitución de 1993 (el cual, por cierto, fue objeto también de algunas importantes reformas).
2. En relación con el proceso de descentralización territorial, este ha sido una preocupación constante para el Tribunal Constitucional, a la cual ha debido atender de manera recurrente, por ejemplo, con ocasión de resolver conflictos de competencias que se presentan entre los diversos niveles de gobierno (nacional, regional y local), fricciones que, en nuestro modelo de jurisdicción constitucional, deben ser canalizados a través de los procesos competenciales y los procesos de inconstitucionalidad (estos últimos, cuando el conflicto de competencias se sustenta en normas con rango de ley).
3. En ese marco, es claro que la descentralización territorial implica un redimensionamiento completo respecto del ejercicio del poder político. De este modo, la descentralización constituye una importante opción para acercar el gobierno a los

¹ https://www.tc.gob.pe/wp-content/uploads/2018/10/revista_peruana_der_consti_7.pdf

² <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00008-2019-AI.pdf>

ciudadanos, democratizando la toma de aquellas decisiones que, en líneas generales, pueden ser consideradas como la de mayor relevancia en nuestra sociedad, o también aquellas que tienden a apuntalar modelos alternativos de desarrollo social y económico. Así, y manteniéndonos en el contexto propio de la forma de Estado unitario, la descentralización territorial se presenta entonces en el Perú como una necesidad estrechamente vinculada con la democracia y el desarrollo social, que merece una atención y materialización impostergable.

4. Ya en el ámbito normativo, vemos que, de una lectura conjunta de los artículos 43 (el gobierno peruano es unitario y descentralizado) y 188 (sobre el proceso de descentralización) de la Constitución, la forma del Estado peruano puede ser calificada, como también lo ha señalado el Tribunal Constitucional, de *Estado unitario y descentralizado*, o, dicho con otras palabras, de un Estado que se encuentra incurso en un *proceso de descentralización territorial*, el cual es una política permanente del Estado y cuyo objetivo fundamental es el desarrollo integral del país.
5. Ahora bien, nuestra forma de Estado *unitario y descentralizado* no debe confundirse con la de un *Estado unitario con cuotas de desconcentración*, tal como pasaré a explicar. Al respecto, y en primer lugar, respecto a la noción de Estado unitario, se trata de aquella forma estatal que cuenta con un centro de gobierno único o principal, desde el cual se toman las decisiones más importantes dentro de un Estado. En este eventualmente, buscándose tal vez una mejor distribución de competencias, alguna cuota de democratización del ejercicio del poder estatal o quizá el apuntalamiento de modelos de desarrollo alternativo en alguna comunidad en especial, puede ocurrir que se concedan o transfieran determinadas de competencias a entes descentralizados, con ciertas, aunque usualmente acotadas, cuotas de autonomía.
6. La desconcentración, por su parte, fue descrita por Hauriou en su momento como una técnica administrativa, la cual es sin duda diferente de la descentralización. Y es que si bien la desconcentración tiene en común con la descentralización que en ambas existe una tendencia centrífuga, que aproxima la Administración al administrado, sin embargo, la desconcentración se encuentra tan solo limitada a delegar ciertas competencias administrativas, en lo que se constituye antes bien una "técnica de autoridad" y no una "técnica de libertad"³. De este modo, la desconcentración mantiene el centralismo, y si bien no supone que toda la actividad pública se realice en el centro político estatal, únicamente otorga potestades administrativas y, en algunos casos testimoniales, a los niveles subnacionales de gobierno. De esta manera, en un *Estado unitario con desconcentración* no se transfieren competencias ni recursos, pues las dinámicas de reparto y transferencia de competencias, con vocación permanente además, es patrimonio de los procesos de descentralización.
7. Ya respecto a la *descentralización territorial* que caracteriza a nuestro *Estado unitario y descentralizado*, antes que ser una técnica administrativa para trasladar los beneficios del centro político hacia las poblaciones periféricas expectantes, es principalmente una forma de distribución el poder del Estado dentro del territorio. Más específicamente, la descentralización territorial implica la transferencia (y no

³ HAURIU, André. *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. Segunda edición, Ariel, Barcelona, 1980, p. 185.

- solo la delegación) de competencias, que pasan del tradicional centro político a las entidades subnacionales (gobiernos regionales y locales en el caso peruano). Así considerado, las regiones y los municipios se erigen como ejes propios de desarrollo, y cuentan con plena autonomía y con espacios propios de participación y de decisión política.
8. En este sentido, el actual artículo 188 de nuestra Constitución es muy claro cuando señala que “la descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país. El proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales”.
 9. En este orden de ideas, el desarrollo integral del país –objetivo constitucionalmente consagrado– implica que cada espacio subnacional cuente con las garantías suficientes para plantear sus propias líneas de desarrollo. Con ese propósito, cabe recordar que este Tribunal ha señalado que “(...) *nuestra Constitución no sólo ha conferido a los gobiernos descentralizados (regional y local) autonomía administrativa, sino también económica, y, lo que es más importante, autonomía política. Esta última se traduce, de un lado, en la elección de sus órganos por sufragio directo (artículo 191 de la Constitución), y, de otro, en la capacidad de dictar normas con rango de ley (artículos 192.6 y 200.4 de la Constitución)*” (STC Exp. n.º 00020-2005-PI, f. j. 38; STC Exp. n.º 00034-2009-PI, f. j. 7).
 10. Así considerado, los gobiernos regionales y locales deben contar con condiciones que les permitan decidir y generar su propio desarrollo, tanto a partir de las políticas que adopten de manera autónoma, como también de las relaciones que entablen con el centro y también entre ellas. La descentralización territorial, entonces, queda vinculada a la posibilidad de que cada localidad pueda gozar de autonomía, así como de generar sus propias dinámicas de desarrollo de acuerdo a sus propias decisiones, en un marco de subsidiariedad.
 11. Ahora, lo que he anotado hasta el momento sobre nuestra forma de Estado y sobre el proceso de descentralización debe tenerse en cuenta al momento de enfrentar conflictos competenciales como el presente. De manera más específica, en lo que se refiere al llamado “test de competencia”, por ejemplo, al cual suele hacer referencia el Tribunal Constitucional para resolver este tipo de controversias, debemos indicar que este no puede entenderse como un test que arrojará, indubitadamente, una respuesta correcta para cada caso. Por el contrario, el uso de criterios como los de *unidad, cooperación y lealtad* (nacional y regional), o *taxatividad y cláusula de residualidad*, deberán ser entendidos y aplicados siempre respetando nuestra forma de Estado *unitario y descentralizado*. Dicho con otros términos: y es que si bien el nuestro es un Estado unitario (por lo cual opera a favor del gobierno nacional la cláusula de residualidad de las competencias), está inmerso en un proceso de descentralización en el cual existen verdaderas autonomías (que en ningún caso deben ser minimizadas o soslayadas).

12. Así considerado, las respuestas que brinde el Tribunal Constitucional a estas cuestiones no pueden partir de asumir que el gobierno nacional detenta, prima facie, algo así como una jerarquía superior frente a los demás niveles de gobierno, y que ello se traduzca, por ejemplo, en la primacía de las decisiones del gobierno central, al margen o en perjuicio de las competencias constitucionales y legales establecidas para los diversos niveles de gobierno; o que debe entenderse que es mayor la lealtad constitucional en dirección hacia el gobierno nacional, que hacia los gobiernos regionales o locales; o, finalmente, que todas las decisiones importantes para nuestra comunidad deben ser de competencia del gobierno nacional.
13. Por el contrario, debe tenerse en cuenta que lo que manda en las relaciones entre los diversos niveles de gobierno territorial más bien son las competencias establecidas (expresas, aunque a veces tácitas o implícitas), la residualidad en los supuestos en los que las competencias que no hayan sido reguladas, así como el deber de colaboración y lealtad mutua entre diversos los gobiernos.
14. Ahora bien, esa residualidad en un Estado unitario no implica que las competencias del Gobierno Central se circunscriben a lo asignado a niveles de Gobierno Central, o a lo que desprenda razonablemente de ello. Todo lo contrario: en este escenario, lo que no fue transferido sigue siendo competencia del Gobierno Central.
15. Además, debe tenerse en cuenta que la existencia, de existencia de niveles de gobierno subnacional implica que esos espacios cuenten con autonomía, o capacidad de regulación, decisión y gestión en algunos temas, más no en todos los temas. Autonomía no es autarquía. Hay cuotas de poder (competencias) que, si no le han sido transferidas al ente autónomo, ese ente autónomo no está en capacidad de ejercerlas constitucionalmente. De otro lado, si existe regulación que establece, siguiendo las pautas constitucionales previstas, competencias que trascienden a nuestro ámbito subnacional de acción (regiones frente a municipios; estructuras macroregionales; establecimiento de posibles tratamientos de conurbación ante ciudades que, en mérito a su crecimiento, ya no existe solución de continuidad entre ellas, y por lo tanto, demandan un tratamiento conjunto en varios temas), aquello no puede considerarse invasión de nuestras competencias o vulneración de nuestra autonomía.
16. En época más bien reciente, y ante la actuación de un gobierno central que parecía más bien vulnerar las competencias de los municipios provinciales, buen sector de la academia buscó contrapesar ello reforzando la relevancia de la autonomía de esos espacios. Ahora bien, aquella buena intención no puede confundirse con una invocación al ejercicio de poderes municipales ilimitados e incontrolables, percepción lamentablemente levantada por error de algunos, y por claro interés personal o de grupo de otros. Una ley orgánica de municipalidades, o una ley de bases de la descentralización territorial de un Estado unitario descentralizado puede establecer tratamientos distintos o regímenes especiales, y ello, per se, no es inconstitucional. Es más, se presume constitucional mientras no se acredite lo contrario.

Estando a lo desarrollado por el máximo interprete constitucional es razonable declarar la derogatoria de la segunda disposición complementaria final de la Ley 31567, a fin de consolidar

la ansiada descentralización del estado a fin de fortalecer la subsidiariedad de los pueblos.

2.1. NECESIDAD DE DAR SOLUCIÓN A DICHA PROBLEMÁTICA

En el presente caso la derogatoria de la segunda disposición complementaria final de la Ley 31567, habilita al acceso a autodeterminación de los pueblos para desarrollarse y poner en agenda del ejecutivo la creación con autonomía presupuestal y administrativa.

Por ello es concordante que en un estado de derechos se garantice el desarrollo de la descentralización y en esa línea se legisle disponiendo la derogatoria de la segunda disposición complementaria final de la Ley 31567.

III. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa está alineada a lo que dispone la Constitución Política del Perú, la legislación vigente concordante con normas relacionadas al Estado de Derecho y jerarquía de las leyes.

IV. ANALISIS COSTO – BENEFICIO

La aprobación y promulgación de la presente iniciativa legislativa, no le significará ningún tipo de egreso adicional al Estado, pues la derogatoria es plenamente regulación normativa de pleno derecho.

Finalmente, se debe tener en cuenta que la aprobación de la presente norma eliminará la vulneración del derecho a autodeterminación de los pueblos garantizará el desarrollo de la descentralización y la subsidiariedad de los futuros distritos.

V. VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y EL ACUERDO NACIONAL

La iniciativa legislativa contenida en el Proyecto de Ley que se presenta, está alineada con los objetivos del numeral IV "Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado", concordante y las políticas del estado señalado en el numeral 24 "Afirmación de un Estado Eficiente y Transparente" del Acuerdo Nacional.

Y, así mismo, vinculado a los Temas del numeral 61 "*Modernización de la gestión del Estado y la administración pública*" de la Agenda Legislativa del Congreso para el período Anual de Sesiones 2021-2022, aprobada por Resolución Legislativa del Congreso N° 002-2021-2022-CR.