CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
31 OCT. 2023
RECIBIDO
Firma: Hora: 16:10

PROPONEN EXCEPCIÓN A LA MORATORIA PARA APROBACIÓN DE NUEVOS PROYECTOS DE LEY QUE DECLARAN DE INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN DISTRITOS A NIVEL NACIONAL

Los Congresistas de la República que suscriben, a iniciativa de la congresista **SILVANA EMPERATRIZ ROBLES ARAUJO,** en ejercicio de las atribuciones conferidas en el artículo 107 de la Constitución Política y de los artículos 22, literal b), y 76, numeral 2, del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente Proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE EXCEPTÚA DE LA MORATORIA PARA APROBACIÓN DE NUEVOS PROYECTOS DE LEY QUE DECLARAN DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA LA CREACIÓN DE DISTRITOS A NIVEL NACIONAL

Artículo 1. Objeto de Ley

Es objeto de la presente Ley es establecer una excepción a la moratoria dispuesta en la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley 31567, respecto de la aprobación de proyectos declarativos de interés nacional y necesidad pública para la creación de nuevos distritos, y permitir su viabilidad en zonas de frontera o de extrema inestabilidad económica, social y política.

Artículo 2. Excepción de moratoria

Modificase la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley 31567, Ley de 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, en los siguientes términos:

"DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA Y FINAL

(...)

SEGUNDA. Moratoria para declaración de interés nacional

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 excepción a que se refiere el primer párrafo no alcanza a los proyectos declarativos de interés nacional y necesidad pública de creación de distritos en zonas de frontera internacional, así como en zonas críticas por factores económicos, sociales y políticos sujetas a prolongados regímenes de excepción declarados por el Estado.

Los proyectos de ley a que se refiere el párrafo anterior, obligan a la Presidencia del Consejo de Ministros a iniciar las acciones de demarcación correspondientes, conforme lo establecido en el primer párrafo del artículo 13 de la Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial.

Lima, setiembre, 2023

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CUTIPA CCAMA Victor Raul FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 31/10/2023 15:42:54-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ROBLES ARAUJO Silvana Emperatriz FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/10/2023 15:44:39-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ECHEVERRIA RODRIGUEZ Hamlet FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 31/10/2023 13:04:01-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: FLORES RAMIREZ Alex Randu FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 31/10/2023 09:15:05-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: QUITO SARMIENTO Bernardo Jaime FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/10/2023 20:58:10-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PARIONA SINCHE Alfredo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 31/10/2023 11:16:54-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **03** de **NOVIEMBRE** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **6274/2023-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

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

GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

INTRODUCCIÓN

Un primer aspecto que debemos precisar es reconocer como legítima la aspiración de los pueblos por acceder a más y mejores servicios brindados por el Estado. Para ello, desde la perspectiva de los pueblos, la elevación a la categoría de provincia o de distrito constituye una alternativa de atención a esas expectativas, por cuanto esa condición les permitirá acceder a la asignación de recursos públicos destinados a la ejecución de obras y a la producción y provisión de los servicios públicos.

Esta visión tiene sustento en la medida que la distribución de los recursos presupuestales del Estado, a través de la Ley de Presupuesto, contempla la asignación a los tres niveles descentralizados de gobierno. Consiguientemente, a las municipalidades, aún cuando éstos sean insuficientes en aplicación de los índices de distribución establecidos por el Ministerio de Economía y Finanzas.

Obviamente, no solo se trata de la asignación directa de recursos a través del Fondo de Compensación Municipal, FONCOMUN, sino de la participación de otros ingresos tributarios del Estado direccionados a las municipalidades como el impuesto predial y otros, destinados al financiamiento de la gestión municipal.

Por otra parte, las iniciativas populares para la creación de provincias y distritos busca, también, que la conformación de nuevas circunscripciones político-administrativas abra canales de participación de los ciudadanos en la toma de decisiones para promover el desarrollo descentralizado y el bienestar.

Es por estas razones que estas demandas sociales tienen su origen, fundamentalmente, en espacios territoriales y poblaciones marginadas de la presencia del Estado, casi siempre sumidas en un precario desarrollo relativo y consiguientemente en situaciones de pobreza, que las motiva a la búsqueda de salidas como la creación de distritos o provincias. Obviamente, ello no significa necesariamente una real alternativa de solución a sus problemas históricos, si al mismo tiempo el Estado no aplica políticas descentralistas que resuelvan las asimetrías de esos territorios y de esos pueblos.

MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

El **artículo 102 de la Constitución Política** establece que es atribución del Congreso aprobar la demarcación territorial que proponga el Poder Ejecutivo, lo que implica que las iniciativas legislativas de creación de provincias y distritos, y de otros procedimientos demarcatorios, deben tener su origen en el Poder Ejecutivo y no en el Congreso, cuya atribución se restringe a la aprobación de las iniciativas aprobadas por el Consejo de Ministros.

Para regular los procedimientos demarcatorios se aprobó la **Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo 019-2003-PCM,** en las que se establecen los requisitos y criterios para la demarcación territorial y, específicamente, para la creación de provincias y distritos, así como la esfera de competencias de cada uno de los organismos intervinientes en cada fase del proceso de demarcación.

El **artículo 10 de la Ley de Demarcación y Organización Territorial** fija taxativamente que las acciones de demarcación territorial, se inician en el gobierno regional respectivo con la elaboración y aprobación de los estudios de diagnóstico y zonificación (EDZ) mediante acuerdo del Consejo Regional, previo informe favorable de la Secretaría de Descentralización y Demarcación Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros (SDOT-PCM). **La aprobación de la SDOT es indispensable para dar curso a las acciones de demarcación territorial identificadas en el EDZ y evaluar las iniciativas de demarcación presentadas por la población, en los plazos que establezca el Reglamento.**

Sin embargo, el procedimiento antes señalado para las acciones de demarcación territorial contempla situaciones excepcionales señaladas en el **artículo 13 de la Ley de Demarcación,** cuando se refiere a zonas de frontera u otras declaradas de interés nacional, en cuyo caso la competencia en la elaboración del Expediente Técnico corresponde exclusivamente a la Presidencia del Consejo de Ministros.

Precisamente, el artículo 13 de la Ley de Demarcación Territorial es la base legal que dio lugar a iniciativas legislativas destinadas a declarar de interés nacional la creación de provincias y distritos, cuya finalidad era poner en agenda de la Presidencia del Consejo de Ministros la realización de los procedimientos de demarcación.

IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

En lo que va del actual periodo legislativo 2021-2026, se han presentado 189 proyectos de ley que declaran de interés nacional la creación de distritos en los diferentes departamentos del Perú, y 15 proyectos de ley para la creación de provincias. De estas iniciativas, 114 se han convertido en leyes declarativas de creación de distritos y 3 declarativas de creación de provincias.

De estoshechos se desprenden algunos problemas:

1. La **sobreproducción de proyectos de ley declarativos** ha dado lugar a que la comisión dictaminadora sobre la materia, despliegue ingentes recursos y horas-hombre dedicados a dictaminar estas iniciativas, que luego lo mismo ocurre en el debate en el Pleno.

2. Conexo al problema de sobreproducción de iniciativas legislativas declarativas está la naturaleza de estas leyes. En realidad, este tipo de iniciativas declarativas de interés generan expectativas desbordadas sin que los pueblos reciban respuestas fácticas del Estado, **toda vez que la declaración de interés nacional la creación de distritos y provincias no necesariamente obliga a la PCM a iniciar las acciones de demarcación correspondientes.**

3. En este panorama, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización del Estado dictaminó un conjunto de proyectos declarativos, **adicionando una Disposición Complementaria Final** por la que se establece una moratoria de cinco años para la presentación de nuevas iniciativas declarativas. **Esta disposición forma parte de la Ley 32567, que declara de interés nacional la creación de distritos en trece departamentos del país.**

4. Sin embargo, la moratoria afecta la presentación de iniciativas declarativas en zonas geográficas **que tienen la real necesidad de creación de distritos o provincias como alternativa para hacer posible la presencia del Estado, en zonas de frontera internacional o en otras que atraviesan situaciones de especial complejidad por la existencia de problemas de orden económico, social y político como es el caso de la zona del VRAEM y que,**

además, por esta situación viven prolongadas situaciones de excepción.

CONTENIDO DE NUESTRA INICIATIVA LEGISLATIVA

Nuestra iniciativa propone corregir los problemas mencionados mediante la **modificación de la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley 31567,** Ley de 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, en los siguientes aspectos:

1. **Adicionar un segundo párrafo,** en el que se exceptúa la moratoria a fin de presentar proyectos de ley declarativos de interés nacional la creación de provincias y distritos en zonas de frontera, o de extrema vulnerabilidad como el VRAEM

2. **Adicionar el tercer párrafo,** en el que se precisa que las leyes declarativas de interés de creación de provincias y distritos en zonas de frontera internacional, o de extrema vulnerabilidad como el VRAEM, **obligan a la PCM a iniciar las acciones de demarcación que corresponden.**

JUSTIFICACIÓN Y VIABILIDAD DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

Como se ha señalado, si bien la sobreproducción de iniciativas legislativas ha hecho técnicamente inviable la creación de nuevos distritos, especialmente en zonas donde es necesario por ser zonas de frontera internacional, o que atraviesan por problemas de inestabilidad económica, política y social como el VRAEM, **la moratoria cierra la posibilidad de hacerlo cuando la realidad impone la necesidad de su creación.**

Por esa razón, esta iniciativa es necesaria para atender las demandas ciudadanas de la presencia del Estado en aquellas zonas, mediante la efectiva transferencia de recursos presupuestales, la oportuna y adecuada provisión de servicios públicos, y la ejecución de proyectos de inversión que pongan en marcha estrategias de desarrollo integral y sostenible de tales circunscripciones.

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La excepción de la moratoria no genera por sí misma costos en su implementación, ni de carácter presupuestal ni institucional. Sin embargo, el beneficio es cualitativo, en la medida que permitirá la presentación de iniciativas demarcatorias ahí donde la realidad lo exija, por ser zonas de frontera o de extrema inestabilidad.

EFECTOS DE LA NORMA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO

Esta iniciativa no contraviene ningún precepto constitucional, y su efecto reside en la modificación de la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley 31567, a fin de viabilizar la presentación de iniciativas legislativas que declaran de interés nacional la creación de provincias y distritos.

VINCULACIÓN DE LA INICIATIVA CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa se conecta directamente con la **Octava Política del Acuerdo Nacional** que precisa el compromiso del Estado con la descentralización y la promoción del desarrollo sostenible del país.