Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2757/2022-CR, que propone la "Ley que modifica el Decreto Legislativo 1275, Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, a fin de establecer la excepcionalidad del informe previo favorable del Ministerio de Economía y Finanzas para el redimensionamiento o la creación de nuevos distritos o provincias"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE Y DIGITALIZACIÓN DE DOCUMENTOS
12 JUL. 2023
RECIBIDO
Firma: Hora: 11:53

COMISIÓN DE ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA
PERIODO ANUAL DE SESIONES 2022-2023

Señor Presidente:

Ha sido remitido para dictamen de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera el siguiente Proyecto de Ley 2757/2022-CR, presentado por el Grupo Parlamentario Fuerza Popular, a iniciativa de la Congresista Mery Eliana Infantes Castañeda, que propone la "Ley que modifica la Quinta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1275".

Luego de la exposición y debate en la Quinta Sesión Extraordinaria de fecha 23 de junio de 2023 se acordó por mayoría la aprobación del dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2757/2022-CR, que propone la "Ley que modifica el Decreto Legislativo 1275, Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, a fin de establecer la excepcionalidad del informe previo favorable del Ministerio de Economía y Finanzas para el redimensionamiento o la creación de nuevos distritos o provincias"; con doce (12) votos a favor, de los señores congresistas Rosangella Andrea Barbarán Reyes, José Waldemar Cerrón Rojas, Víctor Seferino Flores Ruiz, Jorge Alberto Morante Figari, Tania Estefany Ramírez García, Juan Carlos Mori Celis, María Grimaneza Acuña Peralta, Rosio Torres Salinas, Alex Antonio Paredes Gonzales, Germán Adolfo Tacuri Valdivia, José Enrique Jerí Oré y Guido Bellido Ugarte; y cuatro (04) abstenciones, de los señores congresistas Bernardo Jaime Quito Sarmiento, Silvia María Monteza Facho, Isabel Cortez Aguirre y Carlos Javier Zeballos Madariaga.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2757/2022-CR, que propone la "Ley que modifica el Decreto Legislativo 1275, Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, a fin de establecer la excepcionalidad del informe previo favorable del Ministerio de Economía y Finanzas para el redimensionamiento o la creación de nuevos distritos o provincias"

I. SITUACIÓN PROCESAL DE LA PROPUESTA

El **Proyecto de Ley 2757/2022-CR** ingresó al Área de Trámite y Digitalización de Documentos el 03 de agosto de 2022. El 23 de agosto de 2022 fue decretado a la Comisión Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera como única comisión dictaminadora.

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

El **Proyecto de Ley 2757/2022-CR** tiene como objeto facilitar los requisitos establecidos en la legislación nacional para los procedimientos de redimensionamiento o creación de nuevos distritos en zonas de frontera.

Para tal efecto, se plantea la modificación de la quinta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1275, Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, para establecer en ella que el informe previo favorable del Ministerio de Economía y Finanzas respecto a la sostenibilidad fiscal de las jurisdicciones involucradas en una propuesta de redimensionamiento o creación de nuevos distritos no tenga carácter vinculante cuando se trate de zonas de frontera.

III. MARCO NORMATIVO

3.1 Constitución Política del Perú.

3.2 Decreto Legislativo 1275, Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales.

3.3 Decreto Supremo 162-2017-EF, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1275, Decreto Legislativo que aprueba el marco de la responsabilidad y transparencia fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales.

3.4 Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial.

3.5 Decreto Supremo 191-2020-PCM, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial.

3.7 Ley 27783. Ley de Bases de la Descentralización.

3.8 Ley 29778, Ley Marco para el desarrollo e integración fronterizos.

3.9 Decreto Supremo 017-2013-RE, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 29778 - Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza.

3.10 Decreto Supremo 019-2018-RE, Decreto Supremo que aprueba la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizos.

IV. OPINIONES SOLICITADAS

4.1 Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE)

Mediante Oficio 157-2022-2023-PCM-RABR-CEBFIF-CR de fecha 27 de setiembre de 2022, se solicitó opinión a la Asociación de Municipalidades del Perú sobre el Proyecto de Ley 2757-2022-CR, que propone la "Ley que modifica la Quinta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1275, Decreto

Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales".

4.2 Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR)

Mediante Oficio 161-2022-2023-PCM-RABR-CEBFIF-CR de fecha 27 de setiembre de 2022, se solicitó opinión a la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales sobre el Proyecto de Ley 2757-2022-CR, que propone la "Ley que modifica la Quinta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1275, Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales".

4.3 Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)

Mediante Oficio 173-2022-2023-PCM-RABR-CEBFIF-CR de fecha 27 de setiembre de 2022, se solicitó opinión al Ministerio de Economía y Finanzas sobre el Proyecto de Ley 2757-2022-CR, que propone la "Ley que modifica la Quinta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1275, Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales".

4.4 Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)

Mediante Oficio 197-2022-2023-PCM-RABR-CEBFIF-CR de fecha 27 de setiembre de 2022, se solicitó opinión a la Presidencia del Consejo de Ministros sobre el Proyecto de Ley 2757-2022-CR, que propone la "Ley que modifica la Quinta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1275, Decreto

Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales".

V. OPINIONES RECIBIDAS

5.1 Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)

Mediante oficio D002887-2022-PCM-SG documento de fecha 2 de noviembre de 2022, la Presidencia del Consejo de Ministros expresó su opinión a favor del Proyecto de Ley 3595/2022-CR.

Señala el documento que las zonas de frontera en el país suelen presentar un bajo desarrollo económico, lo cual impacta en la recaudación municipal y, por consiguiente, la prestación de bienes y servicios básicos no es suficiente ni adecuada.

En el sentido antes expuesto, la posibilidad de que el informe de sostenibilidad fiscal exigido en el Decreto Legislativo 1275, Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, como condición para la creación de distritos o provincias en zonas de frontera sea favorable es baja; motivo por el cual lo cual no sería viable ninguna creación.

Así pues, con la finalidad de viabilizar la creación de distritos o provincias en zonas de frontera, sin perjuicio de que se cumpla la totalidad de los requisitos contemplados en la Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, la Presidencia del Consejo de Ministros encuentra conveniente establecer una excepción para tales acciones en lo que concierne al informe previo favorable de sostenibilidad fiscal.

5.2 Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)

Mediante Oficio 1913-2022-EF/10.01 de fecha 29 de noviembre de 2022, el Ministerio de Economía y Finanzas señaló su disconformidad con la iniciativa legislativa materia de análisis.

Señala el citado ministerio que, la Exposición de Motivos del Reglamento del Decreto Legislativo 1275, Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, señala que "El objetivo de la descentralización fiscal es la eficiencia en la provisión de servicios públicos. El logro de este objetivo, requiere, necesariamente, que los gobiernos subnacionales adecúen su tamaño a niveles compatibles con sus posibilidades de generar economías de escala y suficiente base fiscal, para financiar efectivamente los servicios que proveerán. En consecuencia, es necesario incluir en las acciones de creación y fusión de distritos un análisis de la viabilidad fiscal, que dé cuenta de las capacidades, de los distritos a crearse, para hacerse cargo de los servicios locales que deberán proveer."

Por ello, la propuesta de exceptuar a los distritos en zonas de frontera del requisito de elaborar el informe previo de sostenibilidad fiscal exigido actualmente en la Quinta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1245 (haciéndolo no vinculante), implicaría crear un nuevo distrito sin evaluar si la nueva entidad será capaz de brindar mejores servicios a los ciudadanos.

En el sentido antes expuesto, la creación de distritos de frontera bajo los nuevos parámetros que se plantea en la iniciativa legislativa materia de análisis, no

garantizaría una mejora de la calidad de vida de sus ciudadanos dado que no se tendría certeza de poder financiar los mismos de manera sostenida.

Señala, asimismo, que la propuesta del Proyecto de Ley 2757/2022-CR contravendría las reglas para la estabilidad presupuestaria, según lo dispuesto en los incisos 3 y 4 del numeral 2.2 del artículo 2 de la Ley 31366, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2022, toda vez que no se demuestra la disponibilidad de los créditos presupuestarios que pueden ser destinados a su implementación, así como el impacto de dicha aplicación en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2022, aprobado mediante la Ley 31365, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2022.

Por otro lado, la iniciativa legislativa materia de comentario; contravendría el Principio de Equilibrio Presupuestario recogido en el artículo 78 de la Constitución Política del Perú y el inciso 1 del numeral 2.1 del artículo 2 del Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.

5.3 Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR)

Mediante Oficio Nº 1299- 2022-ANGR/P de fecha 16 de diciembre de 2022, la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales señaló su disconformidad con que la iniciativa legislativa materia de análisis.

En términos generales, la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales señala que, durante años, el Poder Legislativo dispuso por mandato legal la creación de distritos y provincias que terminaron operando como municipalidades que no tenían recursos para funcionar, generando con ello pésimos servicios para la

ciudadanía, acciones que se frenaron con la emisión del Decreto Legislativo 1275, Decreto Legislativo que aprueba el marco de la responsabilidad y transparencia fiscal de los gobiernos regionales y gobiernos locales.

La iniciativa legislativa materia de comentario tiene por objeto modificar la quinta disposición complementaria del mencionado Decreto Legislativo 1275, incorporando un artículo único vinculado a la emisión de un informe previo de evaluación de sostenibilidad fiscal emitido por el Ministerio de Economía y Finanzas para la creación o redimensionamiento de distritos y/o provincias, en el sentido de establecer como excepción a la necesidad de contar con un resultado positivo para dicho informe a los casos de redimensionamiento o creación de circunscripciones en zonas de frontera.

Ante ello, la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales considera inconveniente la propuesta, en tanto que la creación de los distritos y provincias debe obedecer necesariamente a criterios técnicos y de sostenibilidad fiscal. Sin embargo, sostiene que no es tampoco conveniente centralizar la decisión de creación de circunscripciones geográficas únicamente en el Ministerio de Economía y Finanzas o en cualquier otra entidad del gobierno nacional, sin contar con la participación de los gobiernos regionales y locales.

VI. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

6.1 Sobre la descentralización en el Perú

La Constitución Política del Perú de 1993 estableció que el gobierno del Estado es unitario, representativo y descentralizado.

Así lo dispuso en su artículo 43, el mismo que señala expresamente lo siguiente:

"Aartículo 43.- Estado democrático de derecho. Forma de Gobierno

La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana.

El Estado es uno e indivisible.

Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes."

En el sentido expresado líneas arriba, la Constitución Política de 1993, al abordar el tema de la descentralización dispuso que la misma es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado

Ello quedó plasmado en el artículo 143, que señala expresamente lo siguiente:

*"**Artículo 188.-** 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.*

Los Poderes del Estado y los Organismos Autónomos así como el Presupuesto de la República se descentralizan de acuerdo a ley."

No obstante lo señalado en la Carta Magna, para diversos analistas, el Perú sigue teniendo deudas en ese aspecto, siendo todavía un país con bastante centralismo.

El centralismo es un problema histórico del país que se presenta desde los inicios de la conformación de nuestra República pero que se mantiene vigente y que resulta una consecuencia de dicho proceso histórico, basado en un modelo de desarrollo económico y políticas públicas que han favorecido la concentración.

Así pues, El problema de la centralización está estrechamente vinculado a la situación centro-periferia. Para citar un ejemplo, en Lima Metropolitana vive un tercio de la población total; hecho que implica que la capital concentre de una manera dominante los recursos humanos, la recaudación de los tributos, la economía, las colocaciones de créditos, las instituciones políticas, etc.

Lima concentra las principales actividades económicas y financieras del país, así como el poder político y administrativo, pues la mayoría de sedes de los principales poderes y administración pública se concentran en la ciudad capital.

La dinámica de la centralización que se puede apreciar en la capital de la República, en la relación de Lima con las regiones se ve, a su vez, replicada de forma muy parecida, aunque en menor escala, en el interior del país en la mayoría de los departamentos, en la relación entre las capitales de las regiones y el resto de sus provincias y distritos.

En adición a lo expuesto, otro aspecto observado en el país es el hecho que las relaciones entre la ciudad y el campo son muy débiles y todavía existen grandes brechas de desarrollo entre las regiones.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2757/2022-CR, que propone la "Ley que modifica el Decreto Legislativo 1275, Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, a fin de establecer la excepcionalidad del informe previo favorable del Ministerio de Economía y Finanzas para el redimensionamiento o la creación de nuevos distritos o provincias"

Según datos de la CEPAL al año 2010[1], el Perú era uno de los países con mayor concentración económica y altas inequidades regionales. Estas disparidades no sólo eran productivas, sino que, preocupantemente, también eran en su mayoría de carácter social.

En efecto, Los últimos informes oficiales de la pobreza confirmaban estas desigualdades. De acuerdo a cifras del INEI, entre 2004 y 2010, las distancias entre las regiones pobres y no pobres se habían mantenido. Durante dicho periodo, la región más pobre del país tenía a más del 80% de su población viviendo en condiciones de pobreza mientras que la región menos pobre sólo registraba un 20% de población pobre.

Asimismo, el reporte de Desarrollo Humano para el Perú en dicho periodo centró su atención en la brecha existente entre regiones y localidades en torno al acceso a servicios públicos clave[2]. El citado documento concluía que la brecha regional implicaba que el lugar donde nacía y vivía una persona determinaba, en gran medida, su condición socioeconómica y el acceso a las oportunidades y servicios que el Estado provee.

En el contexto de inequidades antes mencionado adquiere fundamental importancia el papel del Estado y, en especial, el de los gobiernos regionales, en virtud de su mayor cercanía al ciudadano, lo que les da, en principio, un mayor conocimiento de sus necesidades. A su vez, esa mayor cercanía y conocimiento de las necesidades locales es una de las razones por las que la

[1] Informe "La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir" (2010)

[2] El Informe del PNUD construye el Índice de Densidad del Estado (IDE) como indicador de su eficacia para promover el desarrollo humano en los territorios

descentralización constituye una herramienta fundamental para avanzar en el desarrollo equilibrado del país.

Así pues, con miras a lograr ese desarrollo equilibrado del país, el 20 de julio de 2002 se publicó la Ley 27783, Ley de Bases de la descentralización, la cual desarrolló el Capítulo de la Constitución Política sobre Descentralización, regulando la estructura y organización del Estado en forma democrática, descentralizada y desconcentrada, correspondiente al Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales.; así como definiendo las normas que regulan la descentralización administrativa, económica, productiva, financiera, tributaria y fiscal.

Como bien lo señala el Proyecto de Ley 2757/2022-CR materia de análisis, la Ley de bases de la descentralización *"establece los principios de integridad, carácter democrático del proceso y gradualidad dentro de los principios generales que deben orientar el proceso de descentralización y la actuación de los gobiernos locales, en el marco de un Estado unitario descentralizado."*

El artículo 3 de la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización establece lo siguiente:

> *"**Artículo 3.- Finalidad***
>
> *La descentralización tiene como finalidad el desarrollo integral, armónico y sostenible del país, mediante la separación de competencias y funciones, y el equilibrado ejercicio* del poder por los tres niveles de gobierno, en beneficio de la población."

Así pues, el cumplimiento de la finalidad establecida en el artículo 3 antes mencionado de la ley implica la creación de órganos de poder territorialmente delimitados, entendiendo por tales a los gobiernos regionales y gobiernos locales, que deben contar necesariamente con autonomía política, económica y administrativa.

6.2 Sobre la integración del territorio y los requisitos para la creación de distritos: el informe de sostenibilidad fiscal

El Perú organiza su territorio por regiones, departamentos, provincias y distritos. Así lo establece el artículo 189 de la Constitución Política del Perú que señala lo siguiente:

> *"**Artículo 189.-** El territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local, en los términos que establece la Constitución y la ley, preservando la unidad e integridad del Estado y de la Nación.*
>
> *El ámbito del nivel regional de gobierno son las regiones y departamentos. El ámbito del nivel local de gobierno son las provincias, distritos y los centros poblados."*

Estas regiones, departamentos, provincias y distritos, constituyen circunscripciones político-administrativas, las cuales, de acuerdo a su nivel, determinan el ámbito territorial de gobierno y administración. Cada circunscripción política cuenta con una población caracterizada por su identidad histórico-cultural, y un ámbito geográfico, soporte de sus relaciones sociales, económicas y administrativas.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2757/2022-CR, que propone la "Ley que modifica el Decreto Legislativo 1275, Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, a fin de establecer la excepcionalidad del informe previo favorable del Ministerio de Economía y Finanzas para el redimensionamiento o la creación de nuevos distritos o provincias"

La demarcación territorial, es el proceso técnico-geográfico mediante el cual se organiza el territorio a partir de la definición y delimitación de las circunscripciones político-administrativas a nivel nacional.

El proceso de demarcación territorial tiene como instrumento base del mismo a la Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial y se plasma en leyes que son aprobadas por el Congreso a propuesta del Poder Ejecutivo, tal como lo establece el numeral 7) del Artículo 102 de la Constitución Política del Perú:

> *"**Artículo 102.- Atribuciones del Congreso***
>
> *Son atribuciones del Congreso:*
>
> 1. *Dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes.*
> 2. *Velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores.*
> 3. *Aprobar los tratados, de conformidad con la Constitución.*
> 4. *Aprobar el Presupuesto y la Cuenta General.*
> 5. *Autorizar empréstitos, conforme a la Constitución.*
> 6. *Ejercer el derecho de amnistía.*
> 7. *Aprobar la demarcación territorial que proponga el Poder Ejecutivo."*

El artículo 1 de la Ley 27795, instrumento base para el proceso demarcatorio territorial establece por objeto de la misma lo siguiente:

> ***"Artículo 1.- Objeto de la Ley***
>
> *La presente ley tiene por finalidad establecer las definiciones básicas, criterios técnicos y los procedimientos para el tratamiento de demarcación territorial que es competencia exclusiva del Poder Ejecutivo de conformidad con el numeral 7) del Artículo 102 de la Constitución Política del Perú, así como lograr el saneamiento de límites y la organización racional del territorio de la República."*

En cuanto a los criterios técnicos para la demarcación territorial, la Ley 27795 establece que las acciones de demarcación territorial se sustentan en los principios de unidad, contigüidad, continuidad e integración y en criterios técnicos de orden poblacional, geográfico, socioeconómico y cultural mínimos que han sido establecidos en su reglamento.

En el mismo sentido, las acciones de demarcación territorial de creación, fusión, delimitación y redelimitación territorial, traslados de capital, así como de anexión de circunscripciones y centros poblados se detallan en el reglamento de la Ley.

Un aspecto importante para efectos del análisis de la propuesta legislativa contenida en el Proyecto de ley 2757/2022-CR materia del presente dictamen es el hecho que corresponde a la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial, la competencia para conducir las acciones de demarcación territorial de creación de distritos en zonas de frontera.

Así lo establecen los artículos 5 y 13 de la Ley 27795:

*"**Artículo 5.- De los Organismos competentes***

Son organismos competentes en asuntos y materias de demarcación territorial:

5.1 Presidencia del Consejo de Ministros

La Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial (SDOT-PCM), ejerce la rectoría del Sistema Nacional de Demarcación Territorial, el cual tiene como finalidad lograr una organización racional del territorio y el saneamiento de límites.

Tiene competencia para normar el tratamiento de las acciones de demarcación territorial, así como para evaluar y emitir opinión vinculante sobre la procedencia de los estudios de diagnóstico y zonificación (EDZ) y expedientes únicos de saneamiento y organización territorial (SOT) elaborados por los gobiernos regionales.

Asimismo, tiene competencia para conducir el saneamiento de límites interdepartamentales y las acciones de demarcación territorial de creación de distrito o provincia, fusión de distritos, traslado de capital y anexión en zona de frontera o zonas declaradas de interés nacional; formular anteproyectos de ley en materia de demarcación territorial; y asesorar técnicamente a los organismos del Sistema Nacional de Demarcación Territorial.

(...)

Artículo 13.- Acciones de demarcación territorial en zonas de frontera o de interés nacional

Las acciones de demarcación territorial en zonas de frontera o de interés nacional son competencia de la Presidencia del Consejo de Ministros y tienen un tratamiento prioritario y especial.

Para efecto de la presente ley se entiende como zona de frontera a los distritos cuyos límites coincidan con los límites internacionales de la República.

El trámite de acciones de demarcación territorial en zonas de frontera requiere de opinión previa y favorable del Ministerio de Relaciones Exteriores, del Ministerio de Defensa y del Ministerio del Interior en el marco de sus respectivas competencias y funciones."

Por su parte, el reglamento de la Ley 27795, Ley de Demarcación y organización territorial, aprobado mediante Decreto Supremo 191-2020-PCM, reafirma en su artículo 93 que las acciones de demarcación territorial en zonas de frontera, en atención a su naturaleza especial, son de competencia exclusiva de la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial.

El citado reglamento establece en su artículo 94, concretamente en el párrafo 94.1, los requisitos para las acciones de creación de un distrito en zona de frontera:

"Artículo 94.- Requisitos para las acciones de creación de circunscripciones

94.1 Para la creación de un distrito:

a) El ámbito preliminar del distrito a crearse debe cumplir los principios de unidad, continuidad, contigüidad e integración establecidos en el presente reglamento.
b) La denominación del distrito debe cumplir con lo establecido en los artículos 81 y 82[3] del presente reglamento.
c) El distrito de origen debe tener al menos diez (10) años de existencia, contabilizados a partir de su fecha de creación o de reconocimiento.

---

[3] **Decreto Supremo 191-2020-PCM, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley Nº 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial**
Artículo 81.- Definición
Es la acción de demarcación territorial que consiste en el cambio o rectificación de la denominación de una provincia, distrito o centro poblado establecida mediante una ley de naturaleza demarcatoria. Esta acción de demarcación territorial se inicia solo a pedido de la población organizada.
La nueva denominación debe hacer referencia a un topónimo autóctono, elemento geográfico, evento histórico, manifestación cultural u otra, nombre de personaje ilustre vinculado a la historia y cultura nacional que contribuyan a consolidar la identidad y sentido de pertenencia de una población con su territorio. En ningún caso podrá estar referida a personas vivas.
La rectificación del nombre de una circunscripción o de un centro poblado establecido mediante ley de naturaleza demarcatoria implica su modificación pero conservando el sentido original del nombre.

Artículo 82.- Requisitos para el cambio de nombre
El cambio de nombre debe cumplir, de manera concurrente, con los siguientes requisitos:
82.1 Para el cambio de nombre de una circunscripción ésta debe contar con límites territoriales y el nombre propuesto no debe coincidir con el nombre de otra circunscripción del mismo nivel al interior de la circunscripción inmediatamente mayor que las contiene.
82.2 Para el cambio de nombre de un centro poblado capital de distrito o provincia se requiere que estas circunscripciones cuenten con límites territoriales y el nombre propuesto no debe coincidir con el nombre de otra capital de circunscripción del mismo nivel al interior de la circunscripción inmediatamente mayor que las contiene y tampoco coincidir con el nombre de otro centro poblado al interior del distrito que la contiene.
82.3 Para el cambio de nombre de un centro poblado que ha sido establecido mediante ley, el nombre que se propone no debe coincidir con el de otro centro poblado al interior del distrito que los contiene.

d) El centro poblado propuesto como capital debe contar con una ley de naturaleza demarcatoria o un dispositivo normativo del respectivo gobierno local que acredite su creación o reconocimiento.

e) El centro poblado propuesto como capital se ubica a más de sesenta (60) minutos de la capital del distrito de origen. Este criterio solo es aplicable para los distritos Tipo A2 (siempre que no sea distrito cercado), A3.1, A3.2, AB, B1, B2 o B3.

f) El distrito a crearse debe tener viabilidad fiscal, sustentada con el informe previo favorable de evaluación de la sostenibilidad fiscal elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas."

Este último requisito, el informe de sostenibilidad fiscal elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas, y parte medular de la propuesta contenida en el proyecto de ley materia de análisis, es el que es establecido como requisito fundamental en el Decreto legislativo 1275 que se pretende modificar.

En efecto, el Decreto Legislativo 1275, Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, publicado el 23 de diciembre de 2016, establece que 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.

Así lo dispone su Quinta Disposición Complementaria Final, que a la letra dice:

"Quinta. Informe Previo de Evaluación de la Sostenibilidad Fiscal

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."

El Reglamento del Decreto Legislativo 1275 desarrolla lo establecido por este en su Quinta Disposición Complementaria Final. Así pues, en su Tercera Disposición Complementaria Modificatoria dispone lo siguiente:

*"**Tercera.- Del informe previo de evaluación de la sostenibilidad fiscal***

El informe previo de evaluación de la sostenibilidad fiscal para el redimensionamiento o la creación de nuevos distritos y/o provincias, a que se refiere la Quinta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo, constituye un requisito adicional para el redimensionamiento o la creación de nuevos distritos y/o provincias en el marco de la Ley Nº 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial y su reglamento. Dicho informe previo deberá ser favorable, en caso contrario, no se podrá redimensionar o crear nuevos distritos y/o provincias. Para efectos del Decreto Legislativo y del presente Reglamento, entiéndase por redimensionamiento a la fusión de distritos y/o provincias en el marco de lo establecido en la citada Ley Nº 27795 y su reglamento.

El informe previo de evaluación de la sostenibilidad fiscal debe contener, como mínimo, un análisis de la capacidad fiscal de las circunscripciones a redimensionarse o crearse y de las afectadas; la estimación de recursos fiscales del nuevo Gobierno Local necesarios para proveer los

bienes y servicios públicos que estarían a su cargo, de acuerdo a lo establecido en la Ley Nº 27972, Ley Orgánica de Municipalidades; su capacidad potencial y efectiva de generación de ingresos propios; el costeo de la implementación de la nueva administración a crearse y gastos de funcionamiento y el impacto en la distribución de transferencias en las circunscripciones involucradas.

Para la elaboración del informe previo las municipalidades en cuya circunscripción se esté llevando a cabo una acción de redimensionamiento o creación de nuevos distritos y/o provincias remitirán de forma oportuna a la DGPMACDF información fiscal, financiera y presupuestal, de los últimos cuatro (4) años, desagregada entre el ámbito territorial de la nueva circunscripción propuesta y el resto de la circunscripción de origen. Los gobiernos regionales y el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) remitirán información demográfica y territorial que la DGPMACDF solicite sobre las circunscripciones involucradas.

La Unidad Técnica de Demarcación Territorial del Gobierno Regional, a través del Gobernador Regional, en cuya circunscripción se propone el redimensionamiento o la creación de nuevos distritos y/o provincias, debe solicitar a la DGPMACDF el informe previo de evaluación de la sostenibilidad fiscal para remitirlo como parte del Expediente Único a la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial del Viceministerio de Gobernanza Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros.

En los casos de expedientes originados por leyes que declaran de interés nacional el redimensionamiento o creación de nuevos distritos y/o provincias; y de propuestas de redimensionamiento o creación de

nuevos distritos y/o provincias en zonas de frontera, es la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial del Viceministerio de Gobernanza Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros la que solicita el informe previo de evaluación de la sostenibilidad fiscal a la DGPMACDF.

La DGPMACDF emite su informe pudiendo solicitar, para tales efectos, la opinión de todas las Direcciones Generales competentes del Ministerio de Economía y Finanzas, de corresponder. Luego de haber remitido el informe previo de evaluación de la sostenibilidad fiscal a la Unidad Técnica de Demarcación Territorial o a la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial del Viceministerio de Gobernanza Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros, según corresponda, la DGPMACDF hace llegar una copia de dicho informe a los Gobiernos Locales afectados por la solicitud de redimensionamiento o creación de nuevos distritos y/o provincias para su conocimiento."

Como puede observarse, el reglamento del Decreto Legislativo 1275, que aprueba el marco de responsabilidad y transparencia fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, además de precisar el contenido que debe tener el referido informe de sostenibilidad fiscal, así como el tipo de información que deben remitir los gobiernos locales de origen a la Dirección General de Política Macroeconómica y Descentralización Fiscal y su procedimiento; deja claramente señalado que, el informe en mención, constituye un requisito adicional para el redimensionamiento o la creación de nuevos distritos y/o provincias; el cual, de no ser favorable, impediría cualquier acción para redimensionar o crear nuevos distritos y/o provincias.

Sobre el particular, es preciso tomar en cuenta que, conforme lo señala la exposición de motivos del Reglamento antes citado, el objetivo de la descentralización fiscal es conseguir la eficiencia en la provisión de los servicios públicos que estos requieren y, en tal sentido, la eficiencia deseada requiere que los gobiernos subnacionales deban adecuar su tamaño a niveles que sean compatibles con sus posibilidades reales de generar economías de escala con la suficiente base fiscal que les permita el efectivo financiamiento de los servicios a los que se encuentran obligados para con sus pobladores.

En el sentido antes expuesto, resulta evidente que, en las acciones de creación y fusión de distritos se deba realizar un análisis de la viabilidad fiscal de dichas medidas, en tanto debe contarse con una evaluación y proyección positiva de las capacidades de los distritos cuya creación se pretende para poder hacerse cargo de los servicios locales que estarán a su cargo.

6.3 Sobre los problemas en las zonas de frontera

El Perú comparte fronteras con cinco de los doce países sudamericanos: Chile, Bolivia, Brasil, Colombia y Ecuador. En total existen 9 departamentos fronterizos que se dividen en 29 provincias y 84 distritos, alcanzando, solamente los departamentos, una dimensión de 757.455 km2 que, a su vez, representa el 58.94% del territorio nacional. A cifras del 2018, en los distritos fronterizos vivía una población que alcanzaba, en conjunto, un total de 1 millón 412 mil 325 habitantes, aproximadamente el 5% del total de la población nacional.

El Proyecto de Ley 2757/2022-CR sostiene que entre los principales problemas existentes en las zonas de fronteras se encuentran:

- La ausencia institucional del Estado

- Los exiguos presupuestos asignados a los gobiernos locales
- Los altos índices de pobreza y pobreza extrema
- Los déficits de infraestructura
- Las altas tasas de desnutrición y anemia y los elevados índices de mortalidad infantil
- La decepción de la población hacia el gobierno central y sus propios gobiernos regionales
- La amenaza de penetración geopolítica y cultural por parte de los países de frontera
- La presencia de actividades ilícitas entre otros

En similar sentido, el Ministerio de Relaciones Exteriores realizó un trabajo de identificación de la problemática del desarrollo fronterizo con cada una de las entidades públicas y privadas involucradas en la temática, en diferentes tiempos y escenarios; identificando como principales problemas: la inseguridad, las brechas en servicios y bienes públicos, la falta de planes de ordenamiento territorial en zonas de frontera y una frágil identidad nacional; lo que evidencia una débil presencia del Estado en las zonas de frontera.

Los problemas antes mencionados se pueden comprender en el siguiente cuadro elaborado por el Ministerio antes citado[4]:

[4] https://www.peru.gob.pe/normas/docs/ANEXO_PF.pdf



Como se ha señalado anteriormente, las comunidades peruanas en zona de frontera se encuentran en desigualdad de condiciones con el resto del país. Por ello debe constituir una preocupación del gobierno la falta de integración de fronteras hacia la dinámica del desarrollo nacional, y esto involucra a la precaria infraestructura física y sobre todo de conectividad que no permite impulsar un desarrollo dinámico en las poblaciones asentadas en las zonas de fronteras.

En adición a ello, otro aspecto importante de la problemática en las zonas de frontera de nuestro territorio es que, el pobre desarrollo y la falta de seguridad en la mayoría de los espacios antes mencionados crea una asimetría de las comunidades peruanas con sus pares extranjeros en una compleja inferioridad de condiciones que produce, día tras día, un mayor desequilibrio en la zona, pues los habitantes de estos espacios se insertan en las actividades productivas y coadyuvan al país vecino a potenciar su desarrollo en lugar de hacerlo con el desarrollo nacional.

Otra característica generalizada en las poblaciones de frontera es que estas viven en gran medida en situación de pobreza, tanto monetaria como no monetaria.

La pobreza no monetaria se ve reflejada en diferentes indicadores tales como Población en hogares por número de Necesidades Básicas Insatisfechas, Población en hogares por tipo de Necesidad Básica Insatisfecha, Hogares por número de Necesidades Básicas Insatisfechas, Hogares por tipo de Necesidad Básica Insatisfecha (NBI). Para ello, se tiene que tomar en cuenta que población se refiere a número de habitantes en una vivienda, pudiendo tener esta vivienda uno, dos, tres o más hogares (entendiendo por hogar al número de personas que comen de una misma olla). Entonces tenemos que el porcentaje de población con al menos una NBI es 60.81%, mientras que los hogares con al menos una NBI representa el 56.80%.

Así las cosas y entrando en materias de competencia de los gobiernos subnacionales puede señalarse, por citar un ejemplo, que el porcentaje de población en viviendas sin desagüe de ningún tipo asciende al 33.34%. Esta cifra significativa demuestra la existencia de grandes desafíos en tema.

Otro aspecto en el que se observa la precariedad de la situación en las zonas de frontera es en materia de seguridad.

Para satisfacer las necesidades de seguridad, se necesita hacer frente a un conjunto de problemas complejos que constantemente van transformándose y adaptándose al entorno, que muchas veces obedece a las acciones políticas que se adoptan para buscar una solución, siendo un proceso interactivo.

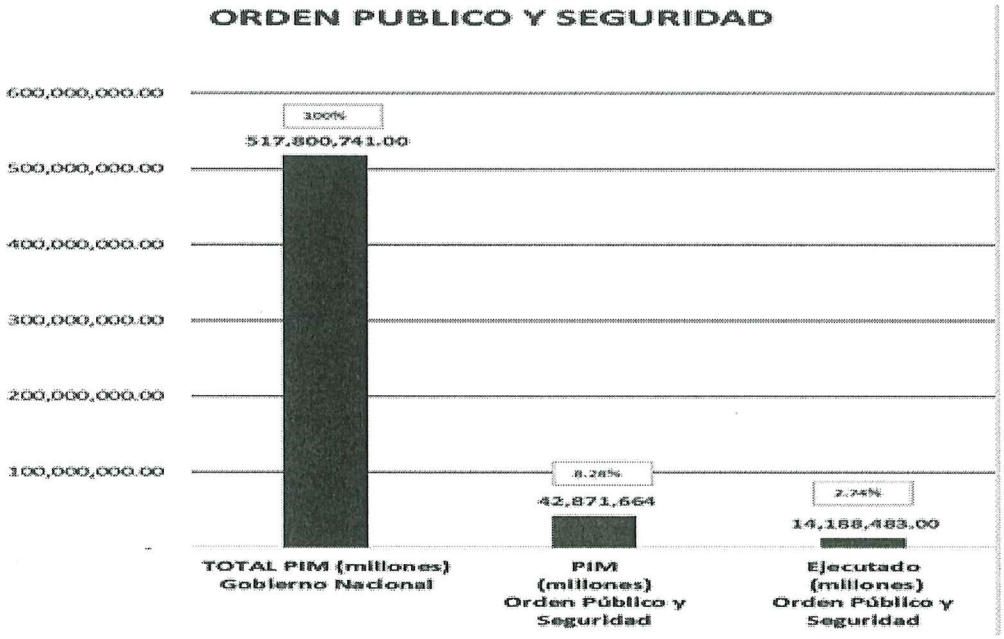
Del análisis de la realidad de nuestros espacios fronterizos en el área de seguridad, se puede apreciar que uno de sus principales problemas lo constituye la falta de presencia del Estado; hecho que se ve magnificado por la fuerte presencia estatal de los países vecinos en sus propias fronteras.

La disparidad identificada en el área de seguridad implica la necesaria la modernización de la gestión pública orientada a atender de manera eficaz y eficiente al poblador peruano de frontera, lo que indefectiblemente generará que estos se identifiquen como parte integrante e importante del país, no solo por el hecho de haber nacido en territorio peruano, sino por formar parte de una comunidad y por sentir lazos de pertenencia con las costumbres, tradiciones y la historia de nuestro Perú.

Sin embargo, al realizar un análisis del gasto público, se puede corroborar que siendo la seguridad una necesidad reclamada por la población, además de ser el principal motivo de las mayores preocupaciones en la gestión pública, las municipalidades provinciales solo destinan para el "orden público y seguridad" en promedio el 10.5% de sus recursos ordinarios y determinados, contra un 65.6%, respectivamente, destinado al gasto en "planeamiento, gestión y reserva de contingencia".

En el siguiente grafico elaborado por el MEF se presenta un resumen del Gasto de 29 municipalidades provinciales de frontera, considerando el Presupuesto ordinario y determinado a diciembre de 2017:

FUNCIÓN	TOTAL PIM (millones) Gobierno Nacional	%	PIM (millones) Orden Público y Seguridad	%	Ejecutado (millones) Orden Público y Seguridad	%
ORDEN PUBLICO Y SEGURIDAD	517,800,741	100	42,871,664	8.28%	14,188,483.00	2.74%



Otro de los problemas existentes en las zonas de frontera es el vinculado a la identidad.

La identidad nacional se basa en una condición social, cultural y espacial. Es el sentimiento de pertenencia a una colectividad histórico-cultural definida con características diversas, rasgos de cosmovisión definidos con mayor o menor

localismo o universalismo (desde la cultura a la civilización), costumbres de interacción, organización social y política. Simboliza el orgullo que se siente al formar parte de una nación, en este caso el Perú.

El Perú es un país con una gran diversidad cultural debido a su proceso histórico. Al igual que otros países poscoloniales en Latinoamérica, el país cuenta con grandes porcentajes de población indígena o de raíces indígenas y población afrodescendiente que contribuyen con costumbres y tradiciones al Perú.

Según cifras del Censo Nacional de Población y de Vivienda (2007), la población que contaba con una lengua materna indígena ascendía a más de 4 millones de personas, lo que representaba el 14.8% de la población nacional. Asimismo, según resultados ENAHO (2017) la población que se auto identificaba como perteneciente a un pueblo indígena u originario ascendía a más de 6 millones de personas, lo que representaba el 25.4% de la población nacional.

Por su parte, de las 6025 localidades pertenecientes a pueblos indígenas u originarios enlistados en la Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios (BDPI) del Ministerio de Cultura, 1,565 se encontraban ubicados en los departamentos de frontera.

No obstante, al año 2018, el Ministerio de Cultura contaba con información que daba cuenta de la situación de pobreza de la población indígena u originaria. En ese sentido, a dicha fecha, los 30 distritos más pobres del país tenían una población hablante de lenguas indígenas u originarias superior al 50%. Asimismo, aproximadamente 2 de cada 5 personas cuya lengua materna era indígena se encontraba en situación de pobreza. Si la lengua era el castellano, 1 de cada 5 era pobre. Finalmente, sobre el nivel de pobreza, se encontró que el

7% de población con lengua materna indígena se encontraba en situación de pobreza extrema. En el caso de la población que contaba con el castellano como lengua materna, esta cifra se reducía al 3%.

De lo expuesto, se podía concluir que, a pesar de los esfuerzos promovidos desde el gobierno nacional para mejorar la atención de estas comunidades, no se habían producido avances significativos, principalmente en aquellas poblaciones asentadas en los espacios de frontera, lo que ha afectado su proceso natural de formación de identidad nacional en el Perú.

Realidades como las descritas en los párrafos precedentes implican pues, la reevaluación de la disposición contemplada en la Quinta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1275, Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales.

6.4 Sobre la propuesta de la Comisión

La Ley 29778, Ley marco para el desarrollo de la integración fronteriza establece el desarrollo de fronteras e integración fronteriza como política de Estado con participación de los niveles de Gobierno Nacional, gobierno regional y gobierno local, siendo de cumplimiento obligatorio para todas las entidades del sector público.

Para tal efecto, define al desarrollo fronterizo como un proceso de satisfacción de necesidades básicas de la población en los espacios de frontera y su incorporación a la dinámica del desarrollo nacional, mediante el despliegue de iniciativas públicas y privadas orientadas hacia los campos económico, ambiental, social, cultural e institucional, así como el fortalecimiento de las

capacidades de gestión local y regional, según criterios de sostenibilidad, desarrollo humano y seguridad nacional.

En el contexto antes indicado, consolidar la soberanía, seguridad y defensa nacional en los espacios de frontera y generar condiciones para el desarrollo sostenible, el bienestar y la protección de la población asentada en los espacios de frontera, garantizando el acceso a los servicios básicos en forma integral constituyen, entre otros, los lineamientos de la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizos.

Así lo establece el artículo 5 de la Ley 29778 en mención:

> *"**Artículo 5. Lineamientos de la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizos***
> *La Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizos considera los siguientes lineamientos:*
>
> *a. Fortalecer el carácter unitario de la Nación, la afirmación de la identidad nacional y la ocupación racional del territorio.*
> *b. Contribuir con el proceso de descentralización en los aspectos de desarrollo e integración fronterizos.*
> *c. Consolidar la soberanía, seguridad y defensa nacional en los espacios de frontera.*
> *d. Generar condiciones para el desarrollo sostenible, el bienestar y la protección de la población asentada en los espacios de frontera, garantizando el acceso a los servicios básicos en forma integral.*
> *e. Establecer las bases para promover esfuerzos intersectoriales para la ejecución de políticas públicas en los espacios de frontera, en un marco planificado de creciente eficiencia y complementación.*

f. Promover el respeto a la diversidad étnica y cultural de las poblaciones asentadas en las zonas de frontera, así como la protección del medio ambiente, la diversidad biológica y los recursos naturales, en concordancia con las políticas sectoriales.

g. Orientar los procesos de integración fronteriza en el marco de la política exterior y la defensa nacional.

h. Promover las condiciones especiales que incentiven la inversión en las zonas de frontera, así como el ejercicio de la función pública de las instituciones que se localizan en dichos espacios.

i. Afianzar la presencia institucional del Estado en las zonas de frontera y fortalecer las capacidades de los funcionarios públicos radicados en dichas zonas."

En concordancia con lo establecido por la Ley 29778, el Reglamento de la misma establece en su artículo 43 lo siguiente:

"Artículo 43.- Objetivo General de la Política de Fronteras

Constituye objetivo general de la Política de Fronteras promover el desarrollo humano de la población fronteriza, su incorporación a la dinámica del desarrollo nacional, la integración competitiva con los países limítrofes y la ocupación segura, ordenada y regular de los espacios de frontera; contribuyendo a la soberanía, la integridad territorial, seguridad multidimensional y la identidad nacional, garantizando los derechos humanos"

Por su parte, el Decreto Supremo 005-2018-RE, Decreto Supremo que establece las acciones de desarrollo sostenible e integración para la atención prioritaria de

las áreas críticas de frontera, establece en su artículo 2 que las entidades correspondientes priorizan sus intervenciones para la atención de las áreas críticas de frontera, calificadas como tales por el Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza (CONADIF)[5], tomando en cuenta las disposiciones para la Programación Multianual de Inversiones en el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones.

Las acciones para la atención prioritaria de las áreas críticas de frontera están orientadas, entre otras, a implementar infraestructura básica sostenible y fortalecer los servicios del Estado para revertir la exclusión y las necesidades básicas insatisfechas de la población, promoviendo el cierre de brechas en acceso a agua y saneamiento, salud y educación; articulando las inversiones en energía y telecomunicaciones con la infraestructura y equipamiento de los establecimientos de salud y educación; infraestructura natural, así como con otras intervenciones necesarias en frontera.

Asimismo, el Decreto Supremo 019-2018-RE, Decreto Supremo que aprueba la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizos consigna en su artículo 2 lo siguiente:

---

[5] El Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza, es la máxima instancia multisectorial encargada de formular, conducir y evaluar la política de Estado en materia de desarrollo e integración fronterizos, así como promover, coordinar y evaluar su cumplimiento. Depende de la Presidencia de la República y es presidido por el Ministro de Relaciones Exteriores y está integrado por:
a. El Ministro de Relaciones Exteriores, quien lo preside.
b. El Ministro de Defensa.
c. El Ministro del Interior.
d. Los ministros de Estado, de acuerdo a los temas de agenda.
e. Los presidentes de los gobiernos regionales de frontera.
f. Tres alcaldes de las municipalidades provinciales de frontera, uno por cada agrupación de fronteras.
g. Tres alcaldes de las municipalidades distritales de frontera, uno por cada agrupación de fronteras.
h. El Director Ejecutivo del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN).

*"**Artículo 2.- Ámbito de aplicación***

La Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizos es de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado, en todos los niveles de gobierno, acorde con el ámbito de sus competencias y funciones."

El proyecto de Ley 2757/2022-CR materia de análisis sostiene que, los pueblos ubicados en las fronteras del Perú enfrentan diversos tipos de inconvenientes y limitaciones, casi todos ligados a la falta de recursos económicos, la no presencia del Estado y la poca accesibilidad a los servicios municipales provinciales y distritales, perjudicando la correcta atención de las necesidades de sus pueblos. Por tal motivo, considera que resulta imperativo, en aras de un verdadero proceso de descentralización, que los requisitos establecidos para la creación de distritos y/o provincias "no desconozcan la realidad" para que se pueda atender las necesidades reales de la población de frontera, especialmente nativa y campesina, y se logre el desarrollo e integración fronteriza.

En el sentido antes expuesto, la exposición de motivos de la propuesta legislativa sostiene que la puesta en práctica de dicha iniciativa, es decir la eventual creación de nuevos distritos o provincias en zonas fronterizas, como producto de la prescindencia del requisito del informe favorable de sostenibilidad fiscal del Ministerio de Economía y Finanzas, no generaría gastos adicionales al erario nacional y, por el contrario, fortalecería la adecuada distribución de los fondos estatales, a través de la redistribución de los recursos existentes, ajustando la normativa vigente a fin de que los requisitos exigidos sean acorde a realidad y sea factible la creación de distritos en zona fronteriza.

Sobre el particular, la Comisión considera pertinente tomar en cuenta que las municipalidades de fronteras no se distinguen de las otras municipalidades del territorio nacional más allá de su particular condición geográfica.

En efecto, el artículo 136 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades establece lo siguiente:

> *"**ARTÍCULO 136.- DEFINICIÓN***
> *Las municipalidades de frontera son aquellas que funcionan en las provincias o los distritos limítrofes con un país vecino, por lo cual no puede tener la condición de municipio de frontera una provincia o distrito que no tenga esa condición aun cuando pertenezca a la misma región."*

En el sentido antes expuesto, las funciones y competencias de las municipalidades ubicadas en las zonas de frontera son las mismas que corresponden a cualquier municipalidad del resto del territorio nacional.

Así pues, cuando se trata de la creación de nuevos distritos, se colige con facilidad que, en principio, resulta perfectamente lógico que se exijan los mismos requisitos de evaluación para su creación; por lo que, cualquier distrito a crearse requeriría tener las condiciones fiscales y financieras necesarias que garanticen la provisión de servicios a la población.

Al respecto, para la Comisión resulta evidente que, el efecto inmediato de la creación de un nuevo distrito es la redistribución de los recursos del distrito o distritos del que se escindirá el nuevo, así como de los recursos de los distritos de la misma provincia y/o departamento en favor del nuevo distrito. En consecuencia, la creación de nuevos distritos implica necesariamente, la reorientación de los recursos antes mencionados.

Una consecuencia inevitable de la reorientación de los recursos en mención es el aumento del gasto del Estado destinado al funcionamiento (gasto corriente) de estas nuevas entidades públicas, en tanto se requerirá de recursos financieros para contratar o designar un determinado número de personal para su funcionamiento (nuevos funcionarios municipales y nuevas autoridades) y/o el pago de las remuneraciones del personal que le asigne la municipalidad de origen.

Estas nuevas necesidades de gasto implican, entonces, la obligación de trasladar un porcentaje de recursos destinados a financiar la inversión municipal en servicios locales para reasignarlos hacia este tipo de gastos corrientes y; en consecuencia, la creación de un nuevo distrito se convertiría en un problema adicional para el distrito de origen, en tanto podría afectar seriamente sus posibilidades de generar suficiente base fiscal, para financiar efectivamente los servicios que tiene a su cargo.

La idea subyacente en la exposición de motivos del Proyecto de Ley 2757/2022-CR es que la facilitación para la creación de nuevos distritos en las zonas de frontera solucionaría los problemas que afectan dichas zonas y que han sido descritos en el desarrollo del análisis del presenten dictamen; sin embargo parece olvidar que, la creación de nuevos distritos no viene aparejada automáticamente con un incremento del presupuesto general asignado para los gobiernos subnacionales, sino que dicha creación implica una redistribución de dicho presupuesto general; es decir que el monto asignado para determinado número de distritos será distribuido ahora entre un número mayor de los mismos con la consiguiente reducción de los presupuestos individuales de los distritos involucrados.

En ese sentido, la propuesta de exceptuar a los distritos en zonas de frontera del requisito de contar con un informe previo de sostenibilidad fiscal favorable del Ministerio de Economía y Finanzas (haciéndolo no vinculante), para el redimensionamiento o la creación de nuevos distritos y/o provincias en dichas zonas, no permitiría contar con información relacionada a la estimación presupuestal de recursos requeridos, que permita verificar que los distritos y/o provincias a crearse o redimensionarse contarían con recursos propios para financiar los gastos corrientes o de capital necesarios para proveer los bienes y servicios públicos que estarían a su cargo, pudiendo ocasionar el desfinanciamiento de gastos previstos para solucionar las necesidades que el proyecto de ley señala en su exposición de motivos e irrogar gastos adicionales por la administración, operatividad y funcionamiento de los mismos, lo cual, podría demandar mayores recursos adicionales al Tesoro Público.

No obstante lo expuesto, La Comisión toma en cuenta lo expresado en la opinión sobre el Proyecto de Ley 2757/2022-CR enviada por el Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial del Viceministerio de Gobernanza Territorial, en el sentido que las zonas de frontera en el país suelen presentar un bajo desarrollo económico, lo cual impacta en la recaudación municipal y, por consiguiente, la prestación de bienes y servicios básicos no es suficiente ni adecuada, haciendo que la posibilidad de obtenerse un informe favorable de sostenibilidad fiscal para la creación de distritos o provincias en zonas de frontera sea baja, con lo cual no sería viable ninguna creación.

En tal contexto, la Comisión coincide con la opinión de la Presidencia del Consejo de Ministros respecto a que, con la finalidad de viabilizar la creación de distritos o provincias en zonas de frontera, sin perjuicio de que se cumplan la

totalidad de los requisitos contemplados en la Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, resultaría conveniente establecer algún tipo de excepción o tratamiento especial para tales acciones en lo que concierne al informe previo favorable de sostenibilidad fiscal.

Así pues, la Comisión encuentra inconveniente eliminar el requisito del informe previo de sostenibilidad fiscal elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas y establecido como obligatorio en la Quinta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1275, que aprueba el Marco de la responsabilidad Fiscal de los gobiernos regionales y gobiernos locales, por cuanto el referido informe tiene por objeto contar con la información necesaria relacionada a la estimación presupuestal de recursos requeridos, que permita verificar que los distritos y/o provincias a crearse o redimensionarse contarían con recursos propios para financiar los gastos corrientes o de capital necesarios para proveer los bienes y servicios públicos que estarían a su cargo.

Para la Comisión dicha disposición no puede dejar de ser aplicable, pues aporta data importante y necesaria para la evaluación de las posibilidades económicas del futuro distrito en zona de frontera que se pretenda crear; sin embargo admite que esta podría no ser vinculante en la medida que, no obstante el área geográfica que se desea elevar a la categoría de distrito o provincia no fuese autosostenible financieramente, mediaren consideraciones de interés nacional que, en la evaluación final de la propuesta llevasen a la conclusión de la necesidad de su creación.

Sobre el particular, cabe mencionar que el Reglamento de la Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial ya contempla un capítulo referido a las acciones de demarcación territorial en zonas declaradas de interés nacional.

El artículo 99 del Reglamento en mención, al tratar el tema, establece como Zona de interés nacional para fines de demarcación territorial lo siguiente:

> ***"Artículo 99.- Zona de interés nacional para fines de demarcación territorial***
> *Es aquella en la que se propone la realización de acciones de demarcación territorial a fin de coadyuvar al logro de una política nacional vinculada directamente al desarrollo territorial, la cual por su naturaleza beneficia a la Nación peruana en su conjunto; en consecuencia, se requiere contar con la opinión favorable del ministerio responsable de la coordinación de dicha política. Las consideraciones que motivan la declaración de zona de interés nacional prevalecen sobre cualquier otro interés y superan contextos particulares o locales.*
>
> *La declaración de zona de interés nacional se sujeta a lo establecido en el numeral 7) del artículo 102 de la Constitución Política del Perú y debe señalar expresamente la circunscripción, la acción de demarcación territorial a ser tratada por la SDOT, la política nacional que busca fortalecer y el interés nacional que busca atender."*

Como puede observarse, el reglamento de la Ley 27795, consigna la necesidad de un informe favorable del ministerio responsable de la coordinación de la política nacional vinculada directamente al desarrollo territorial, que beneficiaría a la Nación peruana en su conjunto, además de la emisión de la declaratoria de interés nacional correspondiente.

En adición a lo expuesto, entre los requisitos exigidos para la creación de distritos en zonas de interés nacional, el artículo 102 del Reglamento de la Ley 27795, al igual que lo establecido en el artículo 94 del mismo, referido a los

requisitos para las acciones de creación de circunscripciones en zonas de frontera, consigna la necesidad de contar con viabilidad fiscal, sustentada con el informe previo favorable de evaluación de la sostenibilidad fiscal elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas.

En el contexto señalado en los párrafos precedentes, la Comisión considera que, siendo la prerrogativa de las acciones de demarcación territorial una correspondiente al Poder Ejecutivo, el redimensionamiento o las creación de nuevos distritos y/o provincias en zonas de frontera, por sus particulares características, puede contemplar algún supuesto de excepción a la obligatoriedad de la necesidad de un informe favorable de sostenibilidad fiscal del Ministerio de Economía y Finanzas, cuando la evaluación del mismo Poder Ejecutivo concluya en la conveniencia de llevar adelante las mencionadas acciones de demarcación territorial a pesar de la circunstancia antes descrita.

Así pues, más allá de los requisitos de la opinión previa favorable y unánime de los Ministerios de Relaciones Exteriores, Defensa e Interior exigidos en el párrafo 95.2 del artículo 95 del Reglamento de la Ley 27795 como necesarios para el inicio de las acciones de demarcación territorial en zonas de frontera, la Comisión considera que, para estos casos, cuando además de la condición de zona de frontera de la circunscripción geográfica, la acción de redimensionamiento o creación de nuevo distrito o provincia haya sido declarada de interés nacional, podría justificarse la realización de dicha acción de demarcación territorial a pesar de contarse con un informe previo desfavorable del Ministerio de Economía y Finanzas respecto de la sostenibilidad fiscal de las jurisdicciones involucradas en la propuesta.

La situación antes descrita, comprendería los 2 supuestos de tratamiento particular y específico establecidos (cada uno de manera independiente al otro)

en el Título IV del Reglamento de la Ley 27795, referido a las acciones de demarcación territorial en zonas de frontera u otras declaradas de interés nacional[6]. En tal sentido, el tratamiento especial sería aplicable solo para las circunscripciones geográficas que, además de ubicarse en zonas de frontera, hayan sido declaradas de interés nacional.

Para tal efecto, la Comisión considera que la declaratoria de interés nacional debe provenir del mismo Poder Ejecutivo mediante la emisión de un Decreto Supremo con el voto favorable del Consejo de Ministros, que refleje la voluntad de los diferentes sectores del Ejecutivo de llevar adelante la acción de redimensionamiento o creación de nuevo distrito o provincia en dicha zona de frontera a pesar de contarse con un informe desfavorable de sostenibilidad fiscal, en tanto ello implica implícitamente el deber de asumir la responsabilidad de dotar a dicha circunscripción con los recursos financieros necesarios para su funcionamiento y la efectiva prestación de los servicios que esta tendrá a su cargo.

La Comisión considera que la exigencia de la declaratoria de interés nacional para el redimensionamiento o creación de un nuevo distrito o provincia en una zona de frontera a través de un Decreto Supremo y no a través de una Ley permitirá librar la toma de dicha decisión de las consideraciones principalmente políticas que suelen las materias vinculadas a la demarcación territorial en el Poder Legislativo; priorizando la evaluación en el nivel técnico que debe predominar en el presente caso, habida cuenta que la decisión de llevar adelante las acciones de demarcación territorial antes descritas a pesar de no contarse con una evaluación de sostenibilidad fiscal que de certeza de la capacidad de

[6] Las primeras, las acciones de demarcación en zonas de frontera, reguladas en el Capítulo I, en los artículos 93 al 98; mientras que las segundas, las acciones de demarcación en zonas declaradas de interés nacional, están reguladas en el Capítulo II, en los artículos 99 al 103

auto sostenimiento inicial de la circunscripción a ser beneficiada con dichas acciones debe implicar, a su vez, la evaluación positiva respecto a sus posibilidades de asistir económicamente a dicha zona y la decisión de hacerlo, por lo menos hasta lograr su auto sostenibilidad.

En similar sentido, la Comisión considera que, el Decreto Supremo que declare de interés nacional las acciones de demarcación territorial antes descritas debe ser aprobado con el voto del Consejo de Ministros y no solo refrendado por un sector, en tanto la norma antes aludida debe evidenciar el compromiso del Poder Ejecutivo en su conjunto en la toma de decisión de llevar adelante el redimensionamiento o creación de un nuevo distrito o provincia en una zona de frontera a pesar del contexto inicial desfavorable que en materia económica haya arrojado el informe de sostenibilidad fiscal del Ministerio de Economía y Finanzas.

VII. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera recomienda, de conformidad con lo establecido en el literal b) del artículo 70° del Reglamento del Congreso de la República, la **APROBACIÓN** del dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2757/2022-CR, con el siguiente texto sustitutorio:

El Congreso de la República,
Ha dado la Ley siguiente:

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2757/2022-CR, que propone la "Ley que modifica el Decreto Legislativo 1275, Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, a fin de establecer la excepcionalidad del informe previo favorable del Ministerio de Economía y Finanzas para el redimensionamiento o la creación de nuevos distritos o provincias"

LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1275, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA EL MARCO DE LA RESPONSABILIDAD Y TRANSPARENCIA FISCAL DE LOS GOBIERNOS REGIONALES Y GOBIERNOS LOCALES, A FIN DE ESTABLECER LA EXCEPCIONALIDAD DEL INFORME PREVIO FAVORABLE DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PARA EL REDIMENSIONAMIENTO O LA CREACIÓN DE NUEVOS DISTRITOS O PROVINCIAS

Artículo Único. Modificación de la disposición complementaria final quinta del Decreto Legislativo 1275, Decreto Legislativo que aprueba el marco de la responsabilidad y transparencia fiscal de los gobiernos regionales y gobiernos locales

Se modifica la disposición complementaria final quinta —incorporando el párrafo segundo— del Decreto Legislativo 1275, Decreto Legislativo que aprueba el marco de la responsabilidad y transparencia fiscal de los gobiernos regionales y gobiernos locales, que queda redactada en los siguientes términos:

"DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

(...)

Quinta. Informe previo de evaluación de la sostenibilidad fiscal y su excepcionalidad

Para el redimensionamiento o la creación de nuevos distritos ***o*** *provincias, es requisito contar con informe previo favorable del Ministerio de Economía y*

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2757/2022-CR, que propone la "Ley que modifica el Decreto Legislativo 1275, Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, a fin de establecer la excepcionalidad del informe previo favorable del Ministerio de Economía y Finanzas para el redimensionamiento o la creación de nuevos distritos o provincias"

Finanzas respecto de la sostenibilidad fiscal de las jurisdicciones involucradas en la propuesta.

Excepcionalmente, y solo por razones de interés nacional declaradas mediante Decreto Supremo con el voto favorable del Consejo de Ministros, puede crearse o redimensionarse distritos en zonas de frontera donde haya colindancia internacional, aun cuando el informe previo del Ministerio de Economía y Finanzas respecto de la sostenibilidad fiscal de las jurisdicciones involucradas en la propuesta sea desfavorable."

Salvo mejor parecer.
Dese cuenta.
Sala de la Comisión.

Lima, 23 de junio de 2023

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: FLORES RUIZ Victor Seferino FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/07/2023 10:30:12-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BARBARAN REYES Rosangella Andrea FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/06/2023 16:19:42-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MORANTE FIGARI Jorge Alberto FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/07/2023 13:37:27-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MONTEZA FACHO Silvia Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/07/2023 14:39:54-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MORI CELIS Juan Carlos FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/07/2023 11:05:28-0500

CONSEJO DIRECTIVO DEL
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 4 de octiembre de 2023

Al orden del día

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

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2757/2022-CR, que propone la "Ley que modifica el Decreto Legislativo 1275, Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, a fin de establecer la excepcionalidad del informe previo favorable del Ministerio de Economía y Finanzas para el redimensionamiento o la creación de nuevos distritos o provincias"

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: JERI ORE Jose Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/07/2023 11:50:11-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: TACURI VALDIVIA German Adolfo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/07/2023 12:53:29-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BELLIDO UGARTE Guido FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/07/2023 12:14:25-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ACUÑA PERALTA Maria Grimaneza FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/07/2023 15:13:46-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: TORRES SALINAS Rosio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/07/2023 16:11:31-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PAREDES GONZALES Alex Antonio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/07/2023 11:39:26-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CERRON ROJAS Waldemar Jose FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/07/2023 16:30:29-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: LOPEZ UREÑA ILICH FREDY FIR 42894880 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/07/2023 17:57:18-0500

Lima, 5 de julio de 2023

Oficio 0638-2022-2023-TERG-CR

Sra. Rosangella BARBARÁN REYES.

Presidente Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera.

Presente. –

De mi especial consideración.

Por intermedio de la presente lo saludo y mediante la presente hago constar mi voto a favor del dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2757/2022-CR, que propone la Ley que modifica el Decreto Legislativo 1275, Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, a fin de establecer la excepcionalidad del informe previo favorable del Ministerio de Economía y Finanzas para el redimensionamiento o la creación de nuevos distritos o provincias.

Lamentablemente, problemas técnicos en la laptop, impiden que pueda firmar el dictamen de manera digital, que se aprobó en la Quinta Sesión Extraordinaria de fecha 23 de junio de 2023, en la Comisión de Economía, Banca, Finanzas, e Inteligencia Financiera.

Sin otro particular, quedo de usted.

Cordialmente.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
TANIA ESTEFANY RAMÍREZ GARCÍA

TANIA ESTEFANY RAMÍREZ GARCÍA
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

TERG/rdcch

mp.dictamenes@congreso.gob.pe

De: mesadepartesvirtual@congreso.gob.pe
Enviado el: miércoles, 12 de julio de 2023 10:57
Para: klarco@congreso.gob.pe
Asunto: Mensaje Usuario Interno - Dictamenes
Datos adjuntos: 7150943194ad8eb25284857929688935.pdf; 822b1d2475efdb3e0640045f307baa36.pdf; 006b6c86fb44683b51b1c37ef0c0e7f9.pdf

[Solicitante]: klarco@congreso.gob.pe
[Asunto]: Mensaje Usuario Interno - Dictamenes
[Mensaje]: Se adjunta el Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2757/2022-CR, que propone la "Ley que modifica el Decreto Legislativo 1275, Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, a fin de establecer la excepcionalidad del informe previo favorable del Ministerio de Economía y Finanzas para el redimensionamiento o la creación de nuevos distritos o provincias". Se indica que la votación aparece en la primera página del dictamen y que se pidió la dispensa para ejecutar los acuerdos tomados. Se adjunta reporte de fecha 6/07/2023 en el cual valida la firma del Congresista Víctor Seferino Flores y el Oficio N° 0638-2022-2023-TERG-CR de la Congresista Tania Estefany Ramírez García mediante el cual hace constar su voto a favor.
[Fecha]: 2023-07-12 10:56:33
[IP]: 192.168.10.219

Su mensaje ha sido recibido.
Por favor, **NO responda a este mensaje**, es un envío automático de una cuenta no supervisada.