COMISION
ECONOMIA

PL 2757

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite Documentario
19 DIC. 2023
RECIBIDO
Firma: Hora: 16:28

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

OFICIO Nº 401 -2023 –PR

Lima, 19 de diciembre de 2023

Señor
ALEJANDRO SOTO REYES
Presidente del Congreso de la República
Presente. -

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Autógrafa 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. Al respecto consideramos conveniente observarla por lo siguiente[1]:

De la Autógrafa de Ley

1. La Autógrafa de Ley modifica el primer párrafo e incorpora el segundo párrafo 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, en los siguientes términos:

Decreto Legislativo 1275	Autógrafa de Ley
DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES [...] 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.	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 **el** informe previo favorable del Ministerio de Economía y Finanzas respecto de la sostenibilidad fiscal de las jurisdicciones involucradas en la propuesta. **Excepcionalmente, 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, solo por razones de interés nacional declaradas mediante decreto supremo con el voto favorable del Consejo de Ministros, pueden crearse distritos en zonas de frontera donde haya colindancia internacional.**

Observaciones a la Autógrafa de Ley

[1] Sobre la base del Informe N° 089-2023-EF/60.05 y la Nota de Elevación N° D000658-2023-PCM-OGAJ.

2. Sobre la base normativa de la aprobación de la demarcación territorial

La Constitución Política del Perú dispone en el numeral 7) del artículo 102 que es atribución del Congreso aprobar la demarcación territorial que proponga el Poder Ejecutivo; en ese sentido, solo el Poder Ejecutivo cuenta con la competencia para presentar iniciativas legislativas en el ámbito de la demarcación territorial. Asimismo, el carácter exclusivo para la presentación de iniciativas en demarcación territorial ha sido recogido en el artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, el mismo que señala que le corresponde de manera exclusiva al Presidente de la República presentar estas propuestas.

Por tanto, las competencias en materia de demarcación territorial se encuentran plenamente definidas; corresponde al Poder Ejecutivo proponer la demarcación territorial y al Congreso de la República su aprobación.

En esa línea, el artículo 1 de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial (LDOT), señala que esta 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.

3. Sobre la demarcación territorial en zonas de frontera

La tramitación de las acciones de demarcación territorial en zonas de frontera, se encuentra regulada en el artículo 13 de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial. A su vez, el artículo 93 del Decreto Supremo N° 191-2020-PCM, que aprueba el reglamento de la LDOT, reafirma la competencia exclusiva a la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial de la PCM, para tramitar, con carácter prioritario y especial, las acciones de demarcación territorial en zonas de frontera, y precisa que este tipo de acciones solo se aplica para la creación de distritos o provincias, fusión de distritos, traslado de capital y anexión.

La zona de frontera, la conforman los distritos que tienen al menos un límite que coincide con un límite internacional de la República, según lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 13 de la LDOT, concordante con el numeral 51 del artículo 4 de su reglamento, y, para tramitar alguna acción en zonas de frontera se 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; es decir, si bien la SDOT tiene la competencia exclusiva para tramitar este tipo de acciones, su habilitación está supeditada a la opinión previa y favorable de los tres ministerios antes indicados.

Cabe resaltar que por la naturaleza especial de las acciones de zona de frontera, estas: i) Se desarrollan de manera prioritaria; ii) No se tramitan por petitorio; y, iii) No requieren haber sido identificadas previamente en un EDZ; sin embargo, las acciones de demarcación tales como creación de distrito y creación de provincia, si están sujetas al cumplimiento de requisitos.

Para una creación de distrito en zonas de frontera, los requisitos se encuentran detallados en el numeral 94.1 del artículo 94 del reglamento de la LDOT, siendo estos:

> *"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 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
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."

De igual forma, para una creación de provincia en zonas de frontera, los requisitos se encuentran descritos en el numeral 94.2 del artículo 94 del reglamento de la LDOT:

"94.2 Para la creación de una provincia:
a) El ámbito preliminar de la provincia a crearse debe respetar los principios de unidad, continuidad, contigüidad e integración establecidos en el presente reglamento.
b) La denominación de la provincia a crearse debe cumplir con lo establecido en los artículos 81 y 82 del presente reglamento.
c) La mayoría de los distritos que conforman la provincia a crearse deben tener al menos diez (10) años de existencia, contabilizados a partir de su fecha de creación o de reconocimiento.
d) El ámbito preliminar de la provincia a crearse debe de contar como mínimo con cuatro (4) distritos, debiendo la provincia de origen conservar al menos cuatro (4) distritos.
e) La capital propuesta de la provincia a crearse debe ser la capital distrital de uno de los distritos que forman parte de la propuesta.
f) El tiempo de desplazamiento entre la capital propuesta de la provincia a crearse y otra capital provincial ya existente dentro del mismo departamento no puede ser inferior a dos (2) horas. Este criterio es aplicable cuando el ámbito de la propuesta provincial contiene solo distritos Tipo A2 (en tanto no sea distrito cercado), A3.1, A3.2, AB, B1, B2 o B3.
g) Los distritos que formen parte de la provincia a crearse deben contar con límites territoriales.
h) La provincia 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.
La creación de una provincia solo es posible cuando su composición agrupe por lo menos a dos (2) distritos en zonas de frontera."

La viabilidad fiscal es uno de los requisitos contemplados tanto para la creación de distrito como para la creación de provincia en zonas de frontera, el cual se sustenta en el informe previo favorable de evaluación de la sostenibilidad fiscal elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), en el marco reglamentario vigente que rige la tramitación de este tipo de acciones demarcatorias. Al respecto, es pertinente señalar que, la favorabilidad de dicho informe se sujeta al cumplimiento concurrente de tres (03) criterios de evaluación2, para un horizonte temporal de seis (06) años: "a) Los Ingresos Propios Efectivos más las Transferencias de Libre Disponibilidad de la Entidad Local Propuesta cubren sus Gastos de Funcionamiento Total; b) La condición precedente debe ser cumplida también en las Entidades Locales de Origen luego de la eventual creación o fusión del distrito y/o provincia propuesta; y, c) las

2 Estos criterios se encuentran establecidos en el numeral 7.1 del artículo 7 de la Resolución Directoral N° 001-2021-EF/60.05, que aprueba la Directiva la Directiva N° 001-2021-EF/60.05 "Lineamientos para la elaboración del Informe Previo de Evaluación de la Sostenibilidad Fiscal para la creación o la fusión de distritos y/o provincias" y sus anexos, publicada el 23 de noviembre de 2021.

Entidades Locales de Origen luego de la eventual creación o fusión del distrito y/o provincia propuesta, deben cumplir la Regla Fiscal del Saldo de Deuda Total.

De lo mencionado en el párrafo precedente se evidencia que el criterio de evaluación del informe de viabilidad fiscal es netamente económico, sin considerar que existen factores que inciden en la sostenibilidad económica y en el desmedro de la economía de las circunscripciones, es el caso del área crítica de frontera, que es el espacio que comprende el área de frontera, o parte de ella, y que presenta graves situaciones de aislamiento, exclusión, necesidades básicas insatisfechas y pobreza, que impiden el normal desarrollo de sus poblaciones y se encuentran en un alto grado de vulnerabilidad, por lo que requiere atención prioritaria del Estado, conforme se precisa en el literal c) del artículo 10 del Reglamento de la Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza, aprobado mediante Decreto Supremo Nº 017-2013-RE.

De manera que si se tuviera una propuesta de creación de distrito cuyo ámbito se encuentre en un área crítica de frontera difícilmente prosperaría dicha propuesta porque dadas las características de estas áreas resulta evidente que presentan asimetrías en todos los aspectos, incluido en lo económico, lo cual resulta paradójico dado que la Ley Nº 29778, Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza en el numeral e. del artículo 21 señala que debe fortalecerse la presencia institucional del Estado, formulando propuestas de desarrollo sostenible y de inversión en los espacios de frontera, dando prioridad a las áreas críticas de frontera previamente identificadas.

Aunado a ello, cabe precisar que, si bien la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial de la PCM es el órgano rector en materia de demarcación y organización territorial, a la decisión de tramitar acciones de demarcación territorial en zonas de frontera debe precederle la opinión previa y favorable del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE), del Ministerio de Defensa (MINDEF) y del Ministerio del Interior (MININTER), en el marco de sus respectivas competencias y funciones, conforme se ha mencionado precedentemente. Los tres ministerios mencionados tienen en común funciones enfocadas a la geopolítica, a fin de garantizar la integridad del territorio, de allí que, para tramitar una acción de demarcación en zona de frontera, como es la creación de distrito o provincia, el principal efecto debe ser su contribución para alcanzar los objetivos de la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronteriza y coadyuvar a la reducción de las desigualdades existentes en la zona de frontera en la que se crea.

4. Sobre la inviabilidad de los cambios que pretende la Autógrafa de Ley

La Autógrafa de Ley propone modificar la Quinta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1275, a fin de establecer que, excepcionalmente, y solo por razones de interés nacional declaradas mediante Decreto Supremo con el voto favorable del Consejo de Ministros, pueden 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.

Al respecto, la Quinta Disposición Complementaria Final (DCF) del Decreto Legislativo N° 1275 establece que, para el redimensionamiento o la creación de nuevos distritos y/o provincias, es requisito contar con un <u>informe previo favorable</u> del Ministerio de Economía y Finanzas respecto de la sostenibilidad fiscal de las jurisdicciones

involucradas en la propuesta, a fin de saber si la municipalidad a crearse genera suficiente base fiscal, para financiar efectivamente los servicios públicos que son responsables de proveer conforme al artículo 195 de la Constitución Política del Perú.

Esta DCF, actualmente vigente, da cumplimiento al Principio de Responsabilidad Fiscal establecido en la Ley N° 27783, Ley de Bases de Descentralización, que dispone que se debe garantizar la sostenibilidad fiscal de la descentralización, y además se encuentra en concordancia con la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), que en su artículo 148 reitera que los gobiernos locales están sujetos a las normas de sostenibilidad fiscal y a otras conexas en su manejo de los recursos públicos; dichas normas constituyen un elemento fundamental para la generación de confianza en la ciudadanía en el accionar del Estado, así como para alcanzar un manejo eficiente de los recursos públicos.

En línea con dichas disposiciones legales, la Tercera DCF del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1275, establece que *"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 N° 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 (...)".*

Por su parte, tal como señala la Exposición de Motivos del Reglamento[3] (EM) del Decreto Legislativo N° 1275, *"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."***

De otro lado, respecto a los distritos en zonas de frontera, el artículo 136 de la LOM señala que las municipalidades de frontera son aquellas que funcionan en las provincias o los distritos limítrofes con un país vecino. Al respecto, cabe precisar que las funciones y competencias de los municipios de frontera son las mismas que las de cualquier otra municipalidad, por lo que, cuando se trata de la creación de nuevos distritos se debe cumplir los mismos requisitos de evaluación. En ese sentido, cualquier distrito a crearse requiere tener las condiciones fiscales y financieras que garanticen la provisión de servicios a la población, las que se evalúan en el citado informe previo.

En ese sentido, **la propuesta de redimensionar o crear distritos de frontera aun cuando el informe previo sea desfavorable, implicaría crear un distrito a pesar que el mismo no pueda brindar servicios a los ciudadanos, en cuyo caso, no se garantizaría una mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, dado que no hay certeza de poder financiar los mismos de manera sostenida.**

Cabe precisar que el efecto inmediato de la creación de un nuevo distrito es la

3 Aprobado por el Decreto Supremo N° 162-2017-EF.

redistribución de los recursos de los distritos de origen y de los distritos de la misma provincia y/o departamento en favor del nuevo distrito.

Por lo tanto, la creación de nuevos distritos implica la reorientación de los recursos del distrito de origen, aumentando el gasto destinado al funcionamiento (gasto corriente) de las nuevas entidades públicas, pues requerirá de recursos financieros para contratar o designar 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 necesidades de gasto implican trasladar recursos destinados a financiar la inversión municipal en servicios locales para reasignarlos hacia este tipo de gastos corrientes. En estas circunstancias, **la creación de un nuevo distrito se convertiría en un problema adicional para el distrito de origen, en tanto afectaría seriamente sus posibilidades de generar suficiente base fiscal, para financiar efectivamente los servicios que tiene a su cargo.**

De otro lado, en la Autógrafa de Ley se señala que el informe puede resultar desfavorable pero atendiendo solo a las razones de interés nacional declaradas mediante decreto supremo con el voto favorable del Consejo de Ministros, pueden crearse distritos en zonas de frontera donde haya colindancia internacional, por lo que dicho trámite mezclaría las acciones demarcatorias declaradas de interés nacional con las acciones demarcatorias en zonas de frontera, y puede llevar a confusiones.

El numeral 95.5 del reglamento de la Ley N° 27795 señala que una acción demarcatoria en zonas de frontera solo es procedente en tanto se cumplan todos los requisitos, de manera que la excepcionalidad propuesta en la autógrafa debe estar enfocada en el requisito en sí; es decir, señalar expresamente que para los casos de redimensionamiento o la creación de nuevos distritos y/o provincias en zonas de frontera, no es exigible el cumplimiento del requisito de contar con un informe previo favorable del Ministerio de Economía y Finanzas respecto de la sostenibilidad fiscal de las jurisdicciones involucradas en la propuesta.

Es pertinente aclarar que la Ley N° 27795 y su reglamento, regulan dos procesos especiales, uno para desarrollar acciones demarcatorias en zonas declaradas de interés nacional y otro para desarrollar acciones demarcatorias en zonas de frontera, ambos se encuentran en el Título IV, Acciones de demarcación territorial en zonas de frontera u otras declaradas de interés nacional, del reglamento de la LDOT, pero cada uno tiene requisitos y proceso propio y no están condicionados en ningún aspecto uno al otro. En ambos procesos la evaluación de las acciones demarcatorias culminan con el respectivo informe de procedencia de la acción, de cumplirse con todos los requisitos, o con el archivo del expediente, si estos requisitos no se cumplen en su totalidad; de manera que considerar una declaración de interés mediante Decreto Supremo con el voto favorable del Consejo de Ministros para aquellos casos de creaciones de distrito en zona de frontera en los que el informe de viabilidad del MEF resulte desfavorable, **establecería un proceso híbrido ya que la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la SDOT, iniciaría la evaluación de creación de distrito en zonas de frontera bajo el marco legal y requisitos exigidos para dichas acciones, y al resultar improcedente la creación distrital en dicho marco legal, por el resultado desfavorable del informe del MEF, debe realizar una declaratoria de interés para la creación del distrito, lo cual es propio del proceso especial de creación de distritos en zona declarada de interés nacional**.

A su vez, considerar una declaración de interés para las creaciones de distrito en

zonas de frontera con informes del MEF desfavorables, conllevaría a fijar dicha declaratoria como un requisito adicional sobre la base de la improcedencia de la acción demarcatoria de creación de distrito en zonas de frontera, y conllevaría a la modificatoria de la Ley N° 27795 y su reglamento vigente sin un criterio técnico que sustente otras vías de sostenibilidad fiscal del nuevo distrito a crearse en zonas de frontera.

Por las razones expuestas, se observa la Autógrafa de Ley, en aplicación del artículo 108 de la Constitución Política del Perú.

Atentamente,

DINA ERCILIA BOLUARTE ZEGARRA
Presidenta de la República

LUIS ALBERTO OTÁROLA PEÑARANDA
Presidente del Consejo de Ministros

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

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 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

Se modifica el primer párrafo y se incorpora el segundo párrafo 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, 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 el informe previo favorable del Ministerio de Economía y Finanzas respecto de la sostenibilidad fiscal de las jurisdicciones involucradas en la propuesta.

Excepcionalmente, 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, solo por razones de interés nacional declaradas mediante decreto supremo con el voto favorable del Consejo de Ministros, pueden crearse distritos en zonas de frontera donde haya colindancia internacional".

Comuníquese a la señora Presidenta de la República para su promulgación.

En Lima, a los veintisiete días del mes de noviembre de dos mil veintitrés.

ALEJANDRO SOTO REYES
Presidente del Congreso de la República

ARTURO ALEGRÍA GARCÍA
Primer Vicepresidente del Congreso de la República

A LA SEÑORA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA