

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite Documentario

03 JUN. 2025

RECIBIDO

Firma: _____ Hora: 1:58 pm

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 11278/2024-PE
"LEY DE CREACIÓN DEL DISTRITO DE SANTA ROSA DE LORETO
EN LA PROVINCIA DE MARISCAL RAMÓN CASTILLA DEL
DEPARTAMENTO DE LORETO"

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

PERIODO ANUAL DE SESIONES 2024-2025

Señor Presidente:

Ha sido remitido para estudio y dictamen de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado el **Proyecto de Ley 11278/2024-PE** "Ley de Creación del distrito de Santa Rosa de Loreto en la provincia de Mariscal Ramón Castilla del departamento de Loreto" de autoría del Poder Ejecutivo, que propone la creación del distrito de Santa Rosa de Loreto.

El presente dictamen fue aprobado por **UNANIMIDAD** en la séptima sesión extraordinaria de la Comisión, de fecha 29 de mayo de 2025, con 16 votos a favor de los congresistas: ZEGARRA SABOYA, Ana Zadith; ARAGÓN CARREÑO, Luis Ángel; AGÜERO GUTIÉRREZ, María Antonieta; ARRIOLA TUEROS, José Alberto; CUTIPA CCAMA, Víctor Raúl; HUAMÁN CORONADO, Raúl; JUÁREZ GALLEGOS, Carmen Patricia; MARTICORENA MENDOZA, Jorge Alfonso; PADILLA ROMERO, Javier Rommel; PAREDES GONZALES, Alex Antonio; PORTERO LÓPEZ, Hilda Marleny; QUIROZ BARBOZA, Segundo Teodomiro; QUISPE MAMANI, Wilson Rusbel; REVILLA VILLANUEVA, César Manuel; ROBLES ARAUJO, Silvana Emperatriz y ZEBALLOS MADARIAGA, Carlos Javier.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El **Proyecto de Ley 11278/2024-PE** fue presentado por el Poder Ejecutivo el 22 de mayo de 2025, con carácter de urgencia, conforme a lo establecido en el artículo 105 de la Constitución Política del Perú, siendo decretado el mismo día a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado para su estudio y dictamen, como única comisión dictaminadora.

II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

2.1. Proyectos de Ley presentados en períodos anteriores

Es preciso señalar que previo al Proyecto de Ley presentado por el Poder Ejecutivo se presentaron diversos Proyectos de Ley de iniciativa Congresal los que dieron origen a la Ley 31434 "LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA LA CREACIÓN DE DISTRITOS EN LOS DEPARTAMENTOS DE PUNO, MOQUEGUA, LA LIBERTAD, SAN MARTÍN, CUSCO, AYACUCHO, CAJAMARCA, HUÁNUCO, LORETO Y AMAZONAS" en cuyo numeral 20 del artículo único se encuentra el Distrito de Santa Rosa del Amazonas en la provincia de Mariscal Ramón Castilla del departamento de Loreto.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 11278/2024-PE
"LEY DE CREACIÓN DEL DISTRITO DE SANTA ROSA DE LORETO
EN LA PROVINCIA DE MARISCAL RAMÓN CASTILLA DEL
DEPARTAMENTO DE LORETO"**

2.2. Información complementaria

De acuerdo al artículo 76 del Reglamento del Congreso, las propuestas de leyes demarcatorias territoriales deben estar acompañadas de los informes y antecedentes técnicos que señalan las normas de la materia. Por ello, la Comisión solicitó la información complementaria vía electrónica la misma que fue alcanzada a esta comisión, la misma que pasamos a detallar:

2.2.1. Presidencia del Consejo de Ministros

Informe N° D000172-2025-PCM-SSATDOT (28.04.2025) de la Subsecretaría de Asuntos Técnicos de Demarcación y Organización Territorial, que concluye en que la propuesta de creación del distrito de Santa Rosa de Loreto cumple con los requisitos establecidos en el marco legal vigente, tanto para distritos ordinarios como en el régimen especial de zonas de frontera. En consecuencia, recomienda su viabilidad técnica y jurídica.

2.2.2. Ministerio de Economía y Finanzas

Informe N° 058-2022-EF/60.05.- En el que la Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas señala que el objeto del informe es evaluar la viabilidad fiscal de la creación del distrito de Santa Rosa de Loreto (anteriormente denominado Santa Rosa del Amazonas), en el marco del análisis de sostenibilidad del gasto público y de acuerdo con la normativa de descentralización y responsabilidad fiscal.

La Dirección General de Presupuesto Público realiza el análisis fiscal e identifica que la creación de un nuevo distrito genera nuevas obligaciones permanentes para el Estado, tales como financiamiento de la municipalidad distrital, canon y FONCOMUN, personal administrativo, infraestructura básica, entre otros y estima que el nuevo distrito no cuenta con una base económica consolidada que permita sostener su funcionamiento de manera autónoma a mediano plazo.

Así mismo, realiza el análisis de la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, y la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, y destaca que toda nueva creación de entidad territorial debe ser coherente con la programación multianual del gasto público y contar con previsiones presupuestales claras.

El Ministerio de Economía y Finanzas señala que no se ha acreditado técnicamente la sostenibilidad financiera del nuevo distrito y advierte que la propuesta no ha sido acompañada de un estudio detallado de costos, ni de una fuente permanente de financiamiento, lo cual vulnera principios de eficiencia y responsabilidad fiscal.

Finalmente el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de su Dirección General de Presupuesto Público, emite opinión no favorable al

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 11278/2024-PE
“LEY DE CREACIÓN DEL DISTRITO DE SANTA ROSA DE LORETO
EN LA PROVINCIA DE MARISCAL RAMÓN CASTILLA DEL
DEPARTAMENTO DE LORETO”**

proyecto de creación del distrito de Santa Rosa de Loreto, debido a que no se ha demostrado su viabilidad económica ni su sostenibilidad presupuestal, y porque podría generar una carga adicional estructural al Tesoro Público sin contar con mecanismos de compensación.

2.2.3. Ministerio de Relaciones Exteriores

Oficio OF. RE (DDF) N° 1-0/36 (13.09.2017).- La Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza del Ministerio de Relaciones Exteriores emite opinión institucional sobre los petitorios de creación de distritos en zonas de frontera, en respuesta al requerimiento de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial de la PCM que hiciera mediante Oficio N° 321-2017-PCM/SDOT, entre ellos el caso de Santa Rosa del Amazonas, actualmente denominado Santa Rosa de Loreto.

En dicho documento, la Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza del Ministerio de Relaciones Exteriores emite una opinión favorable condicionada, recomendando que el petitorio de creación del distrito de Santa Rosa sea considerado viable, prioritario y justificado geopolíticamente, dentro de la política nacional de integración fronteriza y seguridad territorial, en atención a las siguientes consideraciones:

- Zonas con prioridad estratégica: El Ministerio de Relaciones Exteriores identifica como petitorios de tratamiento prioritario a Tuyankuwas y Winchinkim (Amazonas), y a Bellavista Callarú e Isla Santa Rosa (Loreto), por su ubicación en zonas críticas de frontera, resaltando que estas localidades requieren atención diferenciada del Estado, por su alta exposición a la influencia de países vecinos.
- Fundamento legal: De acuerdo al artículo 29 del Reglamento de la Ley 27795, se permite obviar los requisitos de población e infraestructura en casos de zonas de frontera, siempre que se cuente con opinión favorable de los ministerios competentes.
- Enfoque de integración fronteriza: Se invoca la Ley 29778 – Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza, la cual establece que el Estado debe fortalecer su presencia institucional en los espacios de frontera, especialmente cuando están en riesgo la soberanía o la cohesión territorial.
- Advertencia técnica: Precisa que no toda creación distrital en zonas de frontera debe ser aprobada sin evaluación previa. Sin embargo, para el caso de Santa Rosa, se señala que sí se justifica un tratamiento especial debido a su ubicación y condiciones sociales.

OF. RE (VMR) N°1-0-B/196 (24.07.2024).- El Viceministerio de Relaciones Exteriores del Ministerio de Relaciones Exteriores estima que la denominación del nuevo distrito de “Santa Rosa del Amazonas” podría

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 11278/2024-PE
“LEY DE CREACIÓN DEL DISTRITO DE SANTA ROSA DE LORETO
EN LA PROVINCIA DE MARISCAL RAMÓN CASTILLA DEL
DEPARTAMENTO DE LORETO”**

generar confusión respecto al colindante departamento de Amazonas de la República de Colombia, al Estado de Amazonas de la República Federativa de Brasil, y al departamento de Amazonas de nuestro país; que encuentra en otra zona de nuestra Amazonía; propone que el distrito a crearse se denomine “Santa Rosa de Chinería” o “Santa Rosa de Loreto”, a fin de reafirmar su vinculación con el territorio peruano.

OF. RE (VMR) N° 1-0/135 (14.08.2024).- El Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de su Viceministerio, emite una opinión técnica favorable a la creación del distrito de Santa Rosa de Loreto, destacando su importancia estratégica, geopolítica y jurídica, y recomendando que se adopten las medidas necesarias para garantizar la coherencia entre la delimitación interna y los tratados internacionales vigentes, en atención a la documentación remitida por la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial (PCM), especialmente la memoria descriptiva y la cartografía preliminar del ámbito distrital propuesto.

Señala que de la evaluación de la propuesta territorial, reconoce la validez técnica del ámbito propuesto, siempre que se tomen en cuenta observaciones menores formuladas por la Dirección General de Soberanía, Límites y Asuntos Marítimos. Expresa conformidad preliminar con los documentos, siempre que se incluya una nota aclaratoria en la cartografía, indicando que los límites internacionales son definidos por tratados bilaterales y no se ven modificados por la delimitación política interna.

Se reitera que la isla Santa Rosa se encuentra en una zona crítica de frontera internacional, y que, de acuerdo con la Ley 29778 (Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza), debe ser objeto de atención prioritaria del Estado y reafirma que la propuesta se ajusta al régimen especial establecido en el artículo 29 del Reglamento de la Ley 27795, por tratarse de una zona de frontera.

Precisa que la creación del distrito contribuirá a fortalecer la soberanía nacional, a evitar la dependencia institucional de países vecinos (especialmente Colombia) y a consolidar el ordenamiento territorial del Estado en la Amazonía peruana.

2.2.4. Ministerio de Defensa

Oficio N°618-2018/MINDEF/VPD/DIGEPE (06.08.2018).- La Dirección General de Políticas de Defensa del Viceministerio de Políticas para la Defensa – Ministerio de Defensa (MINDEF), da respuesta a la solicitud formulada por la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial de la PCM, que fuera solicitada con Oficio Múltiple N° 48-2017-PCM/SDOT, sobre la creación de distritos en zonas de frontera, específicamente en la provincia de Mariscal Ramón Castilla, incluyendo el centro poblado Isla Santa Rosa.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 11278/2024-PE
"LEY DE CREACIÓN DEL DISTRITO DE SANTA ROSA DE LORETO
EN LA PROVINCIA DE MARISCAL RAMÓN CASTILLA DEL
DEPARTAMENTO DE LORETO"**

El Ministerio de Defensa emite opinión favorable para la creación del distrito de Santa Rosa del Amazonas, actualmente propuesto como Santa Rosa de Loreto, señalando la viabilidad del petitorio, reconoce su importancia estratégica por su ubicación geopolítica clave en la confluencia de fronteras con Colombia y Brasil y resalta la necesidad de consolidar la presencia del Estado en zonas de frontera, como medio de afirmación de la soberanía nacional.

El documento indica también que, la falta de institucionalidad, servicios básicos e infraestructura pública limita el desarrollo local y expone a la población a riesgos como comercio informal, inseguridad y ausencia de vigilancia estatal.

La Dirección General de Políticas de Defensa refiere que la propuesta se acoge a lo dispuesto en el artículo 29 del Reglamento de la Ley 27795, que permite exceptuar ciertos requisitos (como densidad poblacional) cuando se trata de zonas de frontera y se cuenta con opinión favorable de los sectores correspondientes.

El Ministerio de Defensa concluye que la creación del distrito de Santa Rosa contribuirá a reforzar la seguridad y defensa nacional, promover el desarrollo local y consolidar la soberanía del Perú en el ámbito del trapezio amazónico. Por tanto, recomienda su viabilidad.

Oficio N°04231-2024-MINDEF/SG.- Documento con el Ministerio de Defensa a través de su Secretaría General emite opinión favorable y expresa respaldo institucional a la creación del distrito de Santa Rosa de Loreto, reafirmando que se trata de una medida estratégicamente necesaria para reforzar la defensa nacional, consolidar la soberanía y permitir una presencia efectiva del Estado en la Amazonía fronteriza, en atención a los requerimientos formulados por la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial (SDOT) de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), en el marco del expediente técnico actualizado.

Ratificando su posición de pronunciamientos previos como el emitido Oficio N° 618-2018-MINDEF respecto de la creación del distrito de Santa Rosa de Loreto, anteriormente denominado Santa Rosa del Amazonas y confirmando que la situación geopolítica y estratégica del ámbito se mantiene vigente y crítica, y que su formalización como distrito sigue siendo prioritaria.

Resalta su valor estratégico y señala que Santa Rosa se ubica en una zona de triple frontera (Perú-Colombia-Brasil) altamente sensible, donde la presencia institucional del Estado es reducida, lo que genera riesgo para la seguridad nacional, destacando que la creación del distrito

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 11278/2024-PE
"LEY DE CREACIÓN DEL DISTRITO DE SANTA ROSA DE LORETO
EN LA PROVINCIA DE MARISCAL RAMÓN CASTILLA DEL
DEPARTAMENTO DE LORETO"**

permitiría un mayor control del territorio, mejor despliegue de acciones de defensa y fortalecimiento de la soberanía nacional.

El MINDEF considera que la distritalización facilitará la articulación de acciones conjuntas con el Ministerio del Interior y la Policía Nacional del Perú, así como con otros sectores civiles, para garantizar la seguridad, el orden interno y la protección de los derechos fundamentales de la población local.

El oficio señala que la propuesta se encuentra dentro del marco de excepción previsto en el artículo 29 del Reglamento de la Ley N.º 27795, y que cumple con las condiciones para su evaluación bajo criterio de interés nacional y seguridad.

2.2.5. Ministerio del Interior

Oficio N° 084-2018/IN/SG.- La Secretaría General del Ministerio del Interior (MININTER) en respuesta al Oficio Múltiple N° 48-2017-PCM/SDOT de la Presidencia del Consejo de Ministros emite opinión institucional sobre la creación de nuevos distritos en zonas de frontera, específicamente sobre el caso de Santa Rosa del Amazonas.

Es así que, el Ministerio del Interior con respaldo técnico de la Policía Nacional del Perú, emite una opinión favorable a la creación del distrito de Santa Rosa. Esta medida es considerada estratégicamente importante para fortalecer la seguridad ciudadana, controlar las fronteras y asegurar la presencia efectiva del Estado en la zona de triple frontera, precisando que es en consideración a:

- Los documentos elaborados por la Policía Nacional del Perú tanto el Dictamen N° 05-2017-DIRNOS-DIRSEINT-DIVSEFRO-PNP/OFIASJUR así como el Informe N° 213-2017-DIRNOS-PNP/DIRSEINT-DIVSEFRO-DEPVIFRO, ambos de autoría de la División de Seguridad de Fronteras de la PNP, los que concluyen señalando que la creación del distrito de Santa Rosa es conveniente y necesaria desde el punto de vista de seguridad interna y vigilancia de fronteras.
- Las condiciones actuales de seguridad, evidencian una ausencia de infraestructura policial establecida en el ámbito de Santa Rosa a excepción del Puesto de Vigilancia de Fronteras que se encuentra en la Isla Santa Rosa, precisando que no existen comisarías, destacamentos ni presencia regular de la PNP que permita ejercer control efectivo del territorio.
- Los fundamentos normativos como el artículo 166 de la Constitución Política del Perú, que establece como finalidad fundamental de la Policía Nacional el control de fronteras y la garantía del orden interno

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 11278/2024-PE
"LEY DE CREACIÓN DEL DISTRITO DE SANTA ROSA DE LORETO
EN LA PROVINCIA DE MARISCAL RAMÓN CASTILLA DEL
DEPARTAMENTO DE LORETO"**

así mismo se invoca el artículo 29 del Reglamento de la Ley 27795, que permite considerar la creación de distritos en zonas de frontera como medida excepcional, aún si no se cumplen con los estándares censales tradicionales.

El informe destaca que la creación del distrito permitirá el despliegue de infraestructura y presencia policial sostenible, contribuyendo a la lucha contra el crimen transfronterizo y reforzando la soberanía nacional.

Oficio N°000779-2024-IN-VOI (19.08.2024).- El Viceministerio de Orden Interno del Ministerio del Interior emite opinión favorable a la creación del distrito de Santa Rosa de Loreto, destacando que se trata de una medida urgente y estratégica para reforzar el control del Estado en un territorio fronterizo altamente vulnerable.

Ratifica la opinión favorable emitida en años anteriores por el MININTER y la Policía Nacional del Perú, particularmente la contenida en el Dictamen N° 05-2017-DIRNOS-DIRSEINT-DIVSEFRO-PNP. Sostiene que las condiciones que motivaron el respaldo técnico en 2017 y 2018 no solo se mantienen, sino que se han agravado.

Resalta que la isla Santa Rosa presenta una limitada presencia policial efectiva y que el único puesto de vigilancia existente es insuficiente para el control de actividades delictivas transfronterizas, advierte sobre el incremento de amenazas como el contrabando, trata de personas, tráfico ilícito de drogas y migración irregular.

Señala la importancia de la creación del distrito, precisando que permitiría una mayor articulación entre la Policía Nacional y las autoridades locales, facilitando la instalación de una comisaría, el registro de población y la aplicación de políticas de seguridad ciudadana.

El Viceministerio considera que esta medida fortalecerá la gobernabilidad, el control del territorio y la soberanía en una zona de triple frontera.

El documento refiere que la propuesta se ampara en el régimen especial para zonas de frontera previsto en el artículo 29 del Reglamento de la Ley 27795.

III. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

El Proyecto de Ley 11278/2024-PE tiene por objeto la creación del distrito de Santa Rosa de Loreto, en la provincia de Mariscal Ramón Castilla, departamento de Loreto, estableciendo como capital distrital al centro poblado de Santa Rosa, ubicado en la zona de triple frontera entre Perú, Colombia y Brasil.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 11278/2024-PE
"LEY DE CREACIÓN DEL DISTRITO DE SANTA ROSA DE LORETO
EN LA PROVINCIA DE MARISCAL RAMÓN CASTILLA DEL
DEPARTAMENTO DE LORETO"

3.1. Estructura jurídica de la propuesta

El proyecto consta de cuatro (4) artículos y disposiciones complementarias, que establecen lo siguiente:

Artículo 1: Señala como objeto de la Ley la de crear el Distrito de Santa Rosa de Loreto.

Artículo 2: Dispone la creación del distrito de Santa Rosa de Loreto.

Artículo 3: Establece los límites del nuevo distrito detallando las coordenadas UTM conforme a la memoria descriptiva que se detalla en dicho artículo.

Artículo 4: Señala que la representación cartográfica de la memoria descriptiva del límite territorial se encuentra en anexo adjunto, que forma parte de la Ley.

En las disposiciones complementarias finales se señala que las autoridades político-administrativas y judiciales deben disponer las acciones necesarias para dotar de autoridades, de acuerdo al ámbito que les corresponde; así mismo se señala que el Registro de Identificación y Estado Civil (RENIEC) otorguen a la población el documento nacional de identidad (DNI) con los domicilios actualizados. Establece también que el Jurado Nacional de Elecciones adopte las medidas para la realización de la elección de sus autoridades. Finalmente, establece la prevalencia de la presente ley sobre el artículo 3 del decreto Ley 22728 "Crean la provincia de Mariscal Ramón Castilla, en Loreto" en lo que resulte incompatible.

En las Disposiciones Complementarias Transitorias señala que, de manera transitoria y hasta la elección de autoridades, la administración política, presupuestal y administrativa del nuevo distrito será ejercida por la Municipalidad Provincial de Mariscal Ramón Castilla. Igualmente, establece la constitución de una Junta de delegados vecinales comunales quienes tendrán como funciones lo señalado en los numerales 1,4 y 6 del artículo 107 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, los mismos que pasamos a detallar: Proponer las políticas de salubridad, apoyar el mejoramiento de la calidad de los servicios públicos locales y la ejecución de obras municipales y fiscalizar la ejecución de los planes de desarrollo municipal y en ningún caso implica la administración y manejo de los recursos.

3.2. Fundamento territorial y cartográfico

La propuesta incluye la delimitación geográfica del nuevo distrito mediante memoria descriptiva detallada y representación cartográfica oficial, que establece sus límites con los distritos colindantes y su pertenencia a la provincia de Mariscal Ramón Castilla. Dichos documentos han sido validados por la Dirección General de Soberanía, Límites y Asuntos Marítimos del Ministerio de Relaciones Exteriores, conforme al artículo 13 de la Ley 27795.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 11278/2024-PE
"LEY DE CREACIÓN DEL DISTRITO DE SANTA ROSA DE LORETO
EN LA PROVINCIA DE MARISCAL RAMÓN CASTILLA DEL
DEPARTAMENTO DE LORETO"**

3.3. Consideraciones poblacionales e institucionales

El ámbito propuesto cuenta con una población estimada superior a los 3,000 habitantes, concentrados principalmente en el centro poblado Isla Santa Rosa, que ha sido categorizado oficialmente como "Pueblo" mediante Resolución Ejecutiva Regional 313-2019-GRL, cumpliendo uno de los requisitos esenciales para ser designado capital distrital.

Asimismo, se ha acreditado que el centro poblado se encuentra a una distancia superior a 60 minutos por vía fluvial de la capital del distrito de origen (Islandia), lo que justifica la necesidad de establecer una jurisdicción autónoma para mejorar la provisión de servicios públicos, la representatividad política y la articulación del Estado con la ciudadanía.

3.4. Aplicación del régimen especial para zonas de frontera

Dado que el ámbito se ubica en una zona de frontera internacional, el proyecto se acoge al régimen excepcional previsto en el artículo 29 del Reglamento de la Ley 27795, que permite obviar ciertos requisitos convencionales (densidad poblacional mínima e infraestructura preexistente) siempre que se cuente con opinión favorable de los ministerios de Defensa, Interior y Relaciones Exteriores, las cuales han sido obtenidas conforme al expediente técnico.

De acuerdo al Informe N° D000172-2025-PCM-SSATDOT de la Subsecretaría de Asuntos Técnicos de Demarcación y Organización Territorial órgano perteneciente a la Secretaría Técnica de Demarcación y Organización Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros, al ser este el órgano técnico, señala acerca de la propuesta de creación del distrito lo siguiente:

Que el objeto del informe es evaluar la admisibilidad técnica y legal de la propuesta de creación del distrito de Santa Rosa de Loreto, conforme a lo establecido en la Ley 27795 y su reglamento.

Que, luego del análisis realizado a la documentación presentada se ha arribado a las siguientes conclusiones, principalmente:

- **Ámbito Territorial:** El ámbito propuesto cumple con los principios de unidad, continuidad, contigüidad e integración, exigidos por la normativa de demarcación. El distrito de origen, Yavarí, cuenta con límites territoriales saneados, lo que habilita técnicamente la segregación de parte de su territorio.
- **Capital del Distrito:** El centro poblado de Santa Rosa ha sido categorizado como "Pueblo" mediante la Resolución Ejecutiva Regional 313-2019-GRL, cumpliendo el requisito mínimo para capital distrital.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 11278/2024-PE
"LEY DE CREACIÓN DEL DISTRITO DE SANTA ROSA DE LORETO
EN LA PROVINCIA DE MARISCAL RAMÓN CASTILLA DEL
DEPARTAMENTO DE LORETO"**

- Accesibilidad: Se acredita que la distancia entre Santa Rosa y la capital del distrito de Yavarí (Islandia) supera los 60 minutos por vía fluvial, conforme al numeral 94.1 del Reglamento de la Ley 27795.
- Viabilidad Técnica: Se cumple con todos los criterios de admisibilidad técnica para zonas de frontera, incluido el tratamiento excepcional contemplado en el artículo 29 del Reglamento. Se cuenta con opiniones favorables de los sectores competentes (Relaciones Exteriores, Defensa e Interior).
- Sostenibilidad Fiscal: Si bien el informe reconoce la observación del Ministerio de Economía y Finanzas sobre sostenibilidad, también valida la aplicación del Decreto Supremo 089-2024-PCM, que declara la medida de interés nacional.

Que, finalmente concluye que la propuesta de creación del distrito de Santa Rosa de Loreto cumple con todos los requisitos técnicos y normativos, por lo que se recomienda su admisibilidad y viabilidad, habilitando su tramitación legislativa.

IV. MARCO NORMATIVO

- a) Constitución Política del Perú.
- b) Reglamento del Congreso.
- c) Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial y su reglamento aprobado con Decreto Supremo 191-2020-PCM.
- d) Decreto Legislativo 1275, Decreto Legislativo que aprueba el marco de la responsabilidad y transparencia fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales y su modificatoria Ley 32036.
- e) Ley 29778 – Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza.
- f) Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales.
- g) Decreto Supremo 089-2024-PCM

V. REVISIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD ESTABLECIDOS EN EL REGLAMENTO DEL CONGRESO

De acuerdo con los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, en lo que respecta al cumplimiento de requisitos para la presentación de propuestas legislativas, se ha revisado la propuesta legislativa y se puede afirmar que esta reseña una exposición de motivos que describe el problema que busca resolver, y señala sus objetivos.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 11278/2024-PE
"LEY DE CREACIÓN DEL DISTRITO DE SANTA ROSA DE LORETO
EN LA PROVINCIA DE MARISCAL RAMÓN CASTILLA DEL
DEPARTAMENTO DE LORETO"**

Cuenta con un acápite relativo al efecto de la vigencia de la norma en la legislación nacional y otro donde se describe el análisis costo-beneficio correspondiente.

Asimismo, a pedido de esta comisión, se remitieron los informes y antecedentes que dieron lugar a la presentación del proyecto de ley en estudio.

VI. ANÁLISIS TÉCNICO

6.1. Identificación del Problema

De acuerdo a la exposición de motivos del proyecto de ley, la población del centro poblado Isla Santa Rosa enfrenta una triple condición de vulnerabilidad: geográfica, institucional y socioeconómica. Su ubicación en una zona de triple frontera (Perú, Colombia y Brasil) la expone a amenazas transnacionales sin una presencia efectiva del Estado.

La precariedad de servicios básicos, la inexistencia de infraestructura administrativa y la desconexión territorial con su actual capital distrital (Islandia) han consolidado un vacío de gobernanza. Esta situación perpetúa la exclusión, la informalidad y la inseguridad, comprometiendo tanto el ejercicio efectivo de derechos ciudadanos como la soberanía nacional.

Este diagnóstico ha sido respaldado por diversos informes oficiales y evidencias recientes:

- El Estudio Técnico del GORE Loreto y el Oficio 338/2015 evidencian que los pobladores deben navegar varias horas para acceder a servicios básicos, con mínima cobertura educativa, sanitaria y administrativa.
- El Ministerio de Defensa y el Ministerio del Interior alertan sobre la vulnerabilidad en seguridad, la falta de comisarías y la exposición a delitos transfronterizos. La Policía Nacional identificó a Santa Rosa como punto clave sin capacidad de respuesta adecuada.
- El Ministerio de Relaciones Exteriores reafirma que la falta de institucionalidad en la isla podría debilitar la soberanía peruana ante la presión sociocultural y económica de Colombia y Brasil.
- Según diversos reportes periodísticos (RPP, Infobae, LimaGris, 2024), la población de la isla depende de Leticia (Colombia) para acceder a salud, agua potable y servicios escolares, lo que ha generado tensiones diplomáticas. Incluso se han registrado afirmaciones de funcionarios colombianos cuestionando la soberanía peruana sobre la isla.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 11278/2024-PE
"LEY DE CREACIÓN DEL DISTRITO DE SANTA ROSA DE LORETO
EN LA PROVINCIA DE MARISCAL RAMÓN CASTILLA DEL
DEPARTAMENTO DE LORETO"**

- Las inundaciones cíclicas y la falta de saneamiento básico incrementan los riesgos sanitarios y ambientales. Más del 40% de la población queda afectada en temporada de crecida del río Amazonas.

Lo antes descrito sustenta la necesidad de dar solución de un problema público a través de una norma que no sólo busque la creación de un distrito, sino que la población cuente con autoridades que se preocupen por darles acceso a servicios públicos de calidad, de forma que pueda tener oportunidad de desarrollo económico y social.

6.2. Análisis de las propuestas legislativas y recomendación de la Comisión

El Proyecto de Ley 11278/2024-PE, remitido por el Poder Ejecutivo, propone la creación del distrito de Santa Rosa de Loreto en la provincia de Mariscal Ramón Castilla, departamento de Loreto, con el propósito de fortalecer la presencia del Estado, mejorar la provisión de servicios públicos, y consolidar la soberanía en una zona crítica de frontera internacional.

La iniciativa cuenta con sustento técnico y legal conforme a lo dispuesto en la Constitución Política del Perú, la Ley 27795 – Ley de Demarcación y Organización Territorial, su Reglamento aprobado mediante D.S. 191-2020-PCM, y el D.S. 089-2024-PCM que declara de interés nacional la creación del distrito. Asimismo, se enmarca dentro de lo dispuesto por la Ley 31434, que promueve la creación de distritos en zonas de frontera.

En ese sentido, se evidencia que la propuesta cumple con los criterios de admisibilidad requeridos para circunscripciones ubicadas en zonas de frontera:

- El distrito de origen, Yavarí, cuenta con límites territoriales debidamente saneados, según consta en los informes de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial (SDOT).
- El centro poblado de Santa Rosa ha sido categorizado como "Pueblo" mediante Resolución Ejecutiva Regional N° 313-2019-GRL.
- Se ha verificado técnicamente, a través de informe del SSIAT-PCM, que la distancia entre el centro poblado propuesto y la capital distrital de origen supera los 60 minutos, conforme exige el Reglamento.
- La memoria descriptiva y la representación cartográfica del nuevo distrito han sido validadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Se cuenta con opiniones favorables del Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa y Ministerio de Relaciones Exteriores, quienes han resaltado la necesidad de institucionalizar la presencia del Estado para fines de seguridad, defensa y cooperación fronteriza.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 11278/2024-PE
"LEY DE CREACIÓN DEL DISTRITO DE SANTA ROSA DE LORETO
EN LA PROVINCIA DE MARISCAL RAMÓN CASTILLA DEL
DEPARTAMENTO DE LORETO"**

- Si bien el Ministerio de Economía y Finanzas emitió opinión no favorable por razones de sostenibilidad fiscal, esta observación ha sido superada mediante el D.S. 089-2024-PCM, que exceptúa la propuesta al amparo del interés nacional.

Adicionalmente, el análisis realizado por la Comisión ha considerado tanto la evidencia documental como la realidad socioeconómica y geopolítica de la zona. El ámbito propuesto se encuentra en una situación de alta vulnerabilidad estructural: ausencia de servicios públicos básicos, aislamiento territorial, dependencia de servicios extranjeros (principalmente en Leticia, Colombia), y exposición a actividades ilícitas transfronterizas. Existen incluso pronunciamientos diplomáticos recientes que han cuestionado la soberanía sobre la isla Santa Rosa, situación que exige una respuesta institucional firme.

Por tanto, el proyecto del Ejecutivo no solo cumple con los requisitos legales y técnicos, sino que responde a una necesidad urgente de organización territorial y afirmación del Estado en una de las zonas más sensibles del país, por lo que la Comisión recomienda aprobar el proyecto como mecanismo de afirmación de soberanía, mejora en la gestión territorial y acceso efectivo a derechos y servicios básicos.

**VII. ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA
LEGISLACIÓN NACIONAL**

La aprobación del Proyecto de Ley 11278/2024-PE generará efectos específicos en el marco normativo vigente relacionado con la organización territorial y la estructura político-administrativa del país.

En primer lugar, la norma modificará la estructura jurisdiccional del distrito de Yavarí, al sustraer parte de su territorio para conformar el nuevo distrito de Santa Rosa de Loreto. Esta modificación incide en lo establecido en el Decreto Ley 22728, norma que delimitaba originalmente el ámbito distrital de Yavarí. En aplicación del artículo 4 de la Ley 27795, la delimitación establecida por la nueva ley primará por ser de fecha posterior.

En segundo lugar, se genera un efecto normativo de adecuación para las entidades del Poder Ejecutivo que deberán actualizar los instrumentos de planificación, cartografía oficial, padrones administrativos y bases de datos georreferenciadas. Estas actualizaciones deberán realizarse conforme a los procedimientos establecidos en el reglamento de la Ley 27795, en coordinación con el Instituto Geográfico Nacional (IGN), el INEI, la PCM-SDOT y otras instancias competentes.

Asimismo, la vigencia de esta norma permitirá la implementación progresiva de servicios de justicia, seguridad ciudadana, salud, educación, programas sociales y control migratorio en el nuevo distrito. Esto exigirá a los sectores

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 11278/2024-PE
"LEY DE CREACIÓN DEL DISTRITO DE SANTA ROSA DE LORETO
EN LA PROVINCIA DE MARISCAL RAMÓN CASTILLA DEL
DEPARTAMENTO DE LORETO"**

correspondientes la adecuación de sus esquemas operativos y de despliegue territorial, lo cual, a mediano plazo, fortalecerá la cobertura estatal en un espacio estratégico para la soberanía nacional.

Finalmente, se consolidará un precedente legislativo sobre el uso del marco normativo vigente para la creación de distritos en zonas de frontera, haciendo uso de las facultades conferidas al Congreso y los mecanismos excepcionales de viabilidad aplicables a contextos de interés nacional, conforme a lo previsto por el Reglamento de la Ley 27795 y la Ley 31434.

VIII. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La creación del distrito de Santa Rosa de Loreto implica un reordenamiento de competencias territoriales dentro de la provincia de Mariscal Ramón Castilla, sin generar costos inmediatos al erario público en tanto la implementación se da de forma progresiva y bajo administración transitoria de la Municipalidad Provincial, conforme las disposiciones complementarias transitorias del proyecto de ley.

Costos esperados

Aunque el proyecto no contempla una ejecución presupuestal directa inmediata, es previsible que en el mediano y largo plazo se requiera la inversión progresiva en infraestructura básica (municipal, educativa, sanitaria y de seguridad), servicios administrativos y procesos electorales. Estos costos estarán sujetos a disponibilidad fiscal y planificación multianual:

- Instalación de servicios públicos mínimos: sede municipal, posta de salud, comisaría, UGEL desconcentrada, RENIEC, SUNARP y oficinas multisectoriales.
- Gastos administrativos para el funcionamiento de la nueva jurisdicción local.
- Provisión de recursos humanos y logísticos, en coordinación con los programas de fortalecimiento institucional del MIDIS, MINSA, MININTER, entre otros.
- Eventuales transferencias del FONCOMUN, una vez el distrito sea reconocido por el INEI y cumpla con criterios censales.

Beneficios estimados

Los beneficios esperados superan ampliamente los costos proyectados, en especial en lo relativo a equidad, eficiencia del gasto y consolidación del Estado en una zona de alta sensibilidad:

- Acceso directo a servicios públicos: Actualmente, más del 90% de la población de Santa Rosa de Loreto debe trasladarse a Leticia (Colombia) o a Islandia para recibir atención médica, inscribir nacimientos o acceder a

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 11278/2024-PE
"LEY DE CREACIÓN DEL DISTRITO DE SANTA ROSA DE LORETO
EN LA PROVINCIA DE MARISCAL RAMÓN CASTILLA DEL
DEPARTAMENTO DE LORETO"

servicios escolares. La creación del distrito reducirá drásticamente estos costos de oportunidad.

- Afirmación de la soberanía nacional: La presencia de una administración local peruana consolidará la ocupación efectiva del territorio, desincentivando la dependencia institucional con países vecinos y reforzando el control estatal en una zona limítrofe.
- Reducción de riesgos sociales y delictivos: Con presencia policial, programas sociales y mejora en el registro poblacional, se espera una significativa reducción del riesgo asociado a delitos transfronterizos, trata de personas, narcotráfico y comercio informal.
- Incentivo al desarrollo económico local: La institucionalización del distrito permitirá canalizar inversión pública en transporte fluvial, turismo fronterizo, pesca artesanal, agricultura y comercio formal con países vecinos.
- Mejora en la focalización de políticas públicas: Al contar con una estructura jurisdiccional propia, el nuevo distrito podrá ser integrado en planes regionales y nacionales con datos diferenciados, facilitando la intervención sectorial y el cierre de brechas.

Finalmente, si bien existen costos administrativos y de infraestructura a asumir en el mediano plazo, el proyecto no irroga gasto inmediato, y sus beneficios son sustantivos y sostenibles en términos de inclusión, equidad territorial, seguridad y gobernabilidad. El análisis integral permite concluir que el beneficio social neto de la medida es ampliamente positivo, justificando su aprobación conforme al principio de interés nacional, equidad interterritorial y desarrollo en zonas de frontera.

IX. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, de conformidad con el literal a) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACIÓN** del Proyecto de Ley 11278/2024-PE, en sus mismos términos.

Dese cuenta,
Lima, 29 de Mayo de 2025



Firmado digitalmente por:
ZEGARRA SABOYA Ana Zadiith
FAU 20181748128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 28/05/2025 19:38:03-0500

ANA ZADITH ZEGARRA SABOYA
Presidenta

**Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y
Modernización de la Gestión del Estado**

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 11278/2024-PE
"LEY DE CREACIÓN DEL DISTRITO DE SANTA ROSA DE LORETO
EN LA PROVINCIA DE MARISCAL RAMÓN CASTILLA DEL
DEPARTAMENTO DE LORETO"



Firmado digitalmente por:
ARAGON CARREÑO Luis Angel
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 30/05/2025 09:30:12-0500



Firmado digitalmente por:
ARAGON CARREÑO Luis Angel
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 30/05/2025 09:30:38-0500



Firmado digitalmente por:
AGÜERO GUTIERREZ Maria
Antonieta FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 30/05/2025 10:51:41-0500



Firmado digitalmente por:
CUTIPA CCAMA Victor Raul
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 30/05/2025 11:28:18-0500



Firmado digitalmente por:
QUIRÓZ BARBOZA Segundo
Teodomiro FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 30/05/2025 09:41:47-0500



Firmado digitalmente por:
QUISPE MAWANI Wilson
Rusbel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 30/05/2025 11:43:51-0500



Firmado digitalmente por:
PORTERO LOPEZ Hilda
Marleny FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 30/05/2025 14:52:53-0500



Firmado digitalmente por:
JUAREZ GALLEGOS Carmen
Patricia FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 30/05/2025 15:08:56-0500



Firmado digitalmente por:
HUAMAN CORONADO Raul FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 30/05/2025 20:06:26-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES GONZALES Alex
Antonio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 30/05/2025 15:35:42-0500



Firmado digitalmente por:
ZEBALLOS MADARIAGA Carlos
Javier FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 30/05/2025 16:14:49-0500



Firmado digitalmente por:
MARTICORENA MENDOZA Jorge
Alfonso FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 02/06/2025 16:08:23-0500



Firmado digitalmente por:
REVILLA VILLANUEVA Cesar
Manuel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 30/05/2025 13:19:04-0500



Firmado digitalmente por:
ARRIOLA TUEROS Jose
Alberto FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 02/06/2025 11:42:03-0500



Firmado digitalmente por:
ROBLES ARAUJO Silvana
Emperatriz FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 30/05/2025 16:04:29-0500



Firmado digitalmente por:
PADILLA ROMERO Javier
Rommel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 03/06/2025 10:25:23-0500

mp.interno

De: Notificacion Sistemas
Enviado el: martes, 3 de junio de 2025 10:39
Para: Micaela Cruz Godoy; mp.interno
Asunto: Mensaje Usuario Interno - Dictámenes
Datos adjuntos: 8e8ca410964b8f05bfd4e62be70884c8.pdf

Marca de seguimiento: Seguimiento
Estado de marca: Marcado

Categorías: Categoría verde

[Solicitante]: MCRUZ@congreso.gob.pe

[Asunto]: Mensaje Usuario Interno - Dictámenes

[Mensaje]: En la sesión se aprobó la dispensa de la lectura y aprobación del acta para ejecutar los acuerdos, respecto al dictamen aprobado por unanimidad en la séptima sesión extraordinaria de la comisión. DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 11278/2024-PE "LEY DE CREACIÓN DEL DISTRITO DE SANTA ROSA DE LORETO EN LA PROVINCIA DE MARISCAL RAMÓN CASTILLA DEL DEPARTAMENTO DE LORETO"

[Fecha]: 2025-06-03 10:38:59

[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.