

Proyecto de Ley N° 076-2021-CR



PROYECTO DE LEY QUE RECONOCE COMO ACCIONES DE INICIO DEL PROCESO DE DEMARCACIÓN TERRITORIAL, A LAS LEYES DECLARATIVAS DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS NACIONAL, PARA LA CREACIÓN DE DISTRITOS O PROVINCIAS.

Los Congresistas de la República que suscriben, a iniciativa de la congresista **DIGNA CALLE LOBATÓN**, integrantes del Grupo Parlamentario **PODEMOS PERÚ (PP)**, en uso de las facultades conferidas por el artículo 107° de la Constitución Política del Perú en concordancia con lo estipulado en los artículos 22° literal c), 67°, 75° y 76° numeral 2, del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente:

PROYECTO DE LEY QUE RECONOCE COMO ACCIONES DE INICIO DEL PROCESO DE DEMARCACIÓN TERRITORIAL, A LAS LEYES DECLARATIVAS DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS NACIONAL, PARA LA CREACIÓN DE DISTRITOS O PROVINCIAS.

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto, reconocer como acciones de inicio del proceso de demarcación territorial, a las leyes declarativas de necesidad pública e interés nacional, para la creación de distritos o provincias, para lo cual, se toma en consideración los criterios de volumen poblacional, de conformidad con lo previsto en la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial y su reglamento.

Artículo 2. Modificación del artículo 4 de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial

Se modifica el artículo 4 de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, el cual queda redactado en los términos siguientes:

**“Artículo 4. Criterios Técnicos para la Demarcación Territorial
(...)”**

4.8 Las leyes que declaran de necesidad pública e interés nacional, la creación de distritos o provincias se consideran acciones de inicio de un proceso de demarcación territorial y son sujetos de evaluación, conforme a lo establecido en el numeral anterior”.

Artículo 3. 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 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, el cual queda redactado en los términos siguientes:

"Quinta: Informe 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 informe a que se refiere el párrafo anterior se emite durante el desarrollo del proceso de demarcación territorial, que se inicie como consecuencia de lo previsto en el numeral 4.8 de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial."

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera.- Incorporación de la Octava Disposición Complementaria a la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial

Se incorpora la Octava Disposición Complementaria a la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, el cual queda redactado en los términos siguientes:

"Octava.- Consideraciones para la creación de provincias o distritos

Para el inicio del proceso de creación de provincias o distritos, conforme a lo previsto en el numeral 4.8 del artículo 4 de la presente Ley, deben concurrir los siguientes requisitos:

1. Para la Creación de provincias:

- a) La diferencia de la sumatoria del volumen poblacional de los distritos de la provincia a crearse, entre el último y antepenúltimo censo de población, debe ser positiva. Este requisito también debe ser cumplido por los distritos de la provincia de origen que no forman parte de la propuesta de creación provincial.
- b) La provincia de origen de la cual se escinde la propuesta de creación debe conservar al menos cuatro (4) distritos. Adicionalmente, la mitad de los distritos que se mantienen en la provincia de origen deben contar con el volumen poblacional para su ámbito y capital.

Para la creación de una provincia que se conforma por nuevos distritos, y que se inicia dentro del marco previsto en el numeral 4.8 del artículo 4 de la presente Ley, no será exigible la antigüedad del distrito, cuando el volumen poblacional del centro poblado sobre el cual se crea el nuevo distrito, sea superior a las cantidades previstas por el reglamento de la presente Ley.

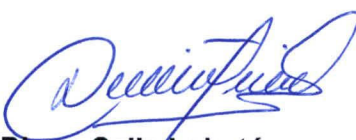
El reglamento de la presente Ley, establece los demás requisitos para determinar la creación de una provincia.

2. Para la creación de distritos, se considera el volumen poblacional que establece el reglamento de la presente Ley."

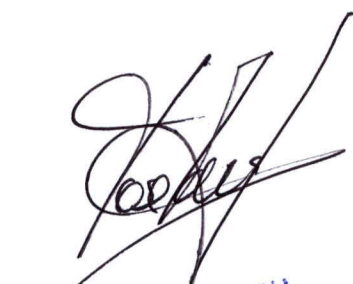
Segunda.- Adecuación de los Reglamentos

El Poder ejecutivo, a través de la Presidencia del Consejo de Ministros y del Ministerio de Economía y Finanzas adecúan sus respectivos reglamentos conforme a las disposiciones establecidas en la presente ley, en el plazo de sesenta (60) días calendario de su entrada en vigencia.

Lima, agosto de 2021



Digna Calle Lobatón
Congresista de la República



José Luna Galvez



Enrique Wong Ajiada



Firmado digitalmente por:
CALLE LOBATON Digna FAU
20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 23/08/2021 09:29:05-050





CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **02** de **setiembre** del **2021**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 076** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

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

.....
HUGO ROVIRA ZAGAL
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES.

1.1. Antecedentes Legislativos.

1.1.1. Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial.

El primer antecedente del que se tiene registro es la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial publicado en el Diario Oficial El Peruano el 25 de julio de 2002, siendo actualmente el *corpus iuris* que se encuentra en plena vigencia.

Durante la evolución normativa no hay antecedentes que involucren de manera expresa el inicio del procedimiento de demarcación territorial para provincias y distritos cuya declaratoria de interés nacional y necesidad pública, haya sido aprobada por el Congreso de la República, denotando un vacío normativo.

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

El primer antecedente normativo relacionado con la responsabilidad y transparencia fiscal se remonta a la Ley N° 27245, Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal que fuera publicada el 23 de setiembre de 1999, la cual no hace referencia al marco jurídico vinculado a la creación de nuevas provincias y distritos, menos aún, el Reglamento de la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal que fuera aprobado mediante Decreto Supremo N° 039-2000-EF o el Reglamento y Anexo Metodológico de la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal - Ley N° 27245 que fuera aprobado mediante Decreto Supremo N° 151-2004-EF.

Posteriormente, la Ley N° 30099, Ley de Fortalecimiento de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal publicada el 30 de octubre de 2013, sustituyó la Ley N° 27245, y en cuyo texto normativo no reguló el marco conductual relacionado con la creación de nuevos distritos y provincias, mucho menos, su Reglamento, que fuera aprobado mediante Decreto Supremo N° 104-2014-EF.

Seguidamente, se publicó el Decreto Legislativo N° 1276, Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, derogándose así la Ley 30099. En este marco jurídico se estableció como requisito adicional para la demarcación territorial el contarse con un informe previo de evaluación de sostenibilidad fiscal con carácter favorable, de acuerdo a lo establecido en la quinta disposición complementaria final, que estipula:

“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.”

Por su parte, 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, aprobado mediante Decreto Supremo N° 162-2017-EF, estableció en la tercera disposición complementaria, 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 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. 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 N° 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 N° 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.

La municipalidad provincial en la cual se esté llevando a cabo una acción de redimensionamiento o creación de nuevos distritos y/o provincias remitirá a la DGPMACDF una copia del informe establecido en el inciso b.2 del literal B) del artículo 38 del Reglamento de la Ley de Demarcación y Organización Territorial, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2003-PCM. Dicho informe servirá de insumo para la elaboración del informe previo de evaluación de la sostenibilidad fiscal. Adicionalmente, las municipalidades involucradas en el redimensionamiento o la creación de nuevos distritos y/o provincias remitirán la información que la DGPMACDF solicite para la elaboración del informe previo de evaluación de la sostenibilidad fiscal.

El Órgano Técnico 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 emitirá 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 al Órgano Técnico 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 hará 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.”

La citada disposición complementaria final fue objeto de modificación, mediante Decreto Supremo N° 191-2020-PCM, cuyo texto es el 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 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. 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 N° 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 N° 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.”

Con la última modificación de la tercera disposición complementaria final del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1275, se precisó que la información que antes remitían las municipalidades provinciales a la DGPMACDF, ahora serán las municipalidades, entendiéndose municipalidades provinciales y distritales sobre cuya jurisdicción se estudia la futura creación de una nueva provincia o distrito. Del mismo modo, se precisó que la información que tendrán que remitirse a la DGPMACDF por parte de las municipalidades es la información fiscal, financiera y presupuestal de los últimos 4 años de la circunscripción donde se pretende redimensionar o crear una provincia o distrito, temporalidad que antes no estaba regulada.

Con la finalidad de gestionarse el informe de evaluación de la sostenibilidad fiscal, también se incluyó en la mencionada disposición complementaria que, los gobiernos regionales y el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) deben remitir la información que solicite la DGPMACDF, concerniente a los datos demográficos y territorial de las circunscripciones involucradas, vale decir, información de la provincia o distrito que existe y respecto del distrito o provincia, cuyo proceso de demarcación se encuentra en trámite.

1.2. Antecedentes Parlamentarios.

Luego de realizada una búsqueda exhaustiva en el portal web del Congreso de la República, respecto de iniciativas legislativas que guardan relación o vinculación con el fondo de la presente propuesta, se precisa que, mediante el Proyecto de Ley n° 8101/2020-CR, impulsado por el Grupo Parlamentario Podemos Perú, se propuso la **“LEY QUE PROMUEVE EL INICIO DE LA DEMARCACIÓN TERRITORIAL PARA LA CREACIÓN DE PROVINCIAS Y DISTRITOS”**, la cual quedó pendiente de estudio y evaluación, en el período anual de sesiones 2020-2021.

II. ANÁLISIS DEL PROBLEMA.

2.1. La demarcación territorial desde la declaratoria de la independencia.

Desde la proclamación de la independencia del Perú, el 28 de julio de 1821 hasta el año 2001, se han creado provincias y distritos, tal como lo informa la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial, conforme al siguiente detalle¹:

CREACIONES DE DISTRITOS DESDE 1821

ÉPOCA DE LA INDEPENDENCIA	1822-1850	1851-1900	1901-1950	1951-2001
459	16	301	489	563

CREACIONES DE PROVINCIAS DESDE 1821

ÉPOCA DE LA INDEPENDENCIA	1822-1850	1851-1900	1901-1950	1951-2001
26	34	35	42	57

Por su parte, el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), en el boletín especial N° 26, denominado “PERU: Estimaciones y Proyecciones de la población por Departamento, Provincia y Distrito, 2018-2020”², publica la división política territorial según fecha censal desde el año 1940 al año 2019, quedando precisado de la siguiente manera:

¹ <http://www.pcm.gob.pe/InformacionGral/dntdt/dntdt.htm>

² https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1715/libro.pdf

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

PERÚ: DIVISIÓN POLÍTICO ADMINISTRATIVA, SEGÚN FECHA CENSAL DEL PERÍODO 1940-2017 Y ACTUALIZADA AL 31 DE DICIEMBRE DE 2019

Fechas Censales	N° de Departamentos	N° de Provincias 1/	N° de Distritos
09 JUNIO 1940	22	122	1 064
02 JULIO 1961	23	144	1 491
04 JUNIO 1972	23	150	1 676
12 JULIO 1981	24	153	1 680
11 JULIO 1993	24	188	1 793
03 AGOSTO 2005	24	195	1 811
21 OCTUBRE 2007	24	195	1 833
22 OCTUBRE 2017	24	196	1 874
31 DICIEMBRE 2019	24	196	1 874

1/ Incluye la Provincia Constitucional de Callao.
Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática.

PERÚ: PROVINCIA Y DISTRITO EN EL TIEMPO, SEGÚN DEPARTAMENTO

Departamento	A LA FECHA DEL CENSO															
	1940		1961		1972		1981		1993		2005		2007		2017	
	Prov.	Dist.	Prov.	Dist.	Prov.	Dist.	Prov.	Dist.	Prov.	Dist.	Prov.	Dist.	Prov.	Dist.	Prov.	Dist.
Total	122	1 064	144	1 491	150	1 676	153	1 680	188	1 793	195	1 831	195	1 834	196	1 874
Amazonas	4	56	5	74	5	77	5	78	7	83	7	83	7	84	7	84
Áncash	10	102	15	142	16	154	16	154	20	165	20	166	20	166	20	166
Apurímac	5	36	6	58	6	69	6	69	7	76	7	80	7	80	7	84
Arequipa	8	84	8	101	8	105	8	105	8	107	8	109	8	109	8	109
Ayacucho	7	68	7	86	7	102	7	102	11	109	11	111	11	111	11	119
Cajamarca	8	73	9	98	11	110	11	109	13	125	13	127	13	127	13	127
Prov. Const. del Callao	1	3	1	3	1	6	1	6	1	6	1	6	1	6	1	7
Cusco	13	71	13	92	13	101	13	101	13	106	13	108	13	108	13	112
Huancavelica	4	43	5	81	5	90	5	90	7	93	7	94	7	94	7	100
Huánuco	6	42	7	66	7	68	7	68	9	74	11	76	11	76	11	84
Ica	3	20	4	32	5	39	5	39	5	43	5	43	5	43	5	43
Junín	5	72	6	103	7	120	8	122	8	123	9	123	9	123	9	124
La Libertad	7	55	7	66	7	72	7	72	10	80	12	83	12	83	12	83
Lambayeque	2	25	3	31	3	32	3	32	3	33	3	38	3	38	3	38

Lima	7	101	7	141	7	165	8	166	10	171	10	171	10	171	10	171
Loreto	3	22	6	46	6	52	5	37	6	45	7	51	7	51	8	53
Madre de Dios	3	8	3	8	3	9	3	9	3	9	3	11	3	11	3	11
Moquegua	2	9	2	16	3	19	3	20	3	20	3	20	3	20	3	20
Pasco	-	-	3	25	3	27	3	27	3	28	3	28	3	28	3	29
Piura	6	39	7	49	7	61	7	61	7	64	8	64	8	64	8	65
Puno	9	83	9	89	9	95	9	95	13	106	13	109	13	109	13	110
San Martín	6	35	6	53	6	69	6	69	10	77	10	77	10	77	10	77
Tacna	2	12	2	22	2	23	2	23	4	26	4	27	4	27	4	28
Tumbes	1	5	3	9	3	11	3	11	3	12	3	12	3	13	3	13
Ucayali	-	-	-	-	-	-	2	15	4	12	4	14	4	15	4	17

Nota: De acuerdo a la demarcación político-administrativa vigente al 31 de diciembre de 2019.
Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática.

A pesar del esfuerzo realizado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) en resaltar la realidad en la demarcación territorial, el Poder Ejecutivo, desde el año 2016 no ha cumplido con la tarea de actualizar el Plan Nacional de Demarcación Territorial, puesto que el último que se publicó fue el aprobado mediante Resolución Ministerial N° 0289-20113-PCM, para el período 2013-2016, competencia hoy establecida en la quinta disposición final complementaria del Reglamento de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, aprobada mediante Decreto Supremo N° 191-2020-PCM (antes literal g) del artículo 7 del reglamento de la Ley 27795).

A la falta de actualización del Plan Nacional de Demarcación Territorial se suma el hecho que desde el año 2013, a la fecha, existiría un aproximado del 80% de los distritos del país sin una demarcación territorial, así como, un 90% de las provincias que se encuentran en la misma situación³, lo que genera incertidumbre en la población por no contar con la debida delimitación territorial.

2.2. El principio de la autodeterminación de los pueblos.

El principio de la autodeterminación de los pueblos, tiene su amparo en los artículos 1°, 2° y 55° de la Carta de las Naciones Unidas⁴ sobre cuyo contexto respeta los asuntos que son propios de la jurisdicción interna de los Estados, “*ni obligará; a los Miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta*”, De acuerdo con referida postura, solamente los peruanos detentan la responsabilidad y el deber de coadyuvar de manera responsable y respetuosa en el desarrollo y la protección de todos.

Este principio, ha servido de plataforma no solo para la independencia de las naciones sobre los vestigios colonizadores, sino que también ha fungido como elemento para modelar el poder en la solución de las necesidades colectivas y fortalecer la paz universal.

Por su parte, el artículo 3° de la Carta de la Organización de Estados Americanos⁵ respecto del principio de la autodeterminación de los pueblos prevé lo siguiente:

³ <http://www.pcm.gob.pe/InformacionGral/dntdt/dntdt.htm>

⁴ https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/Carta_NU.pdf

⁵ http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-41_carta_OEA.asp

"Artículo 3

Los Estados americanos reafirman los siguientes principios:

b) *El orden internacional está esencialmente constituido por el respeto a la personalidad, soberanía e independencia de los Estados y por el fiel cumplimiento de las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional.*

e) ***Todo Estado tiene derecho a elegir, sin injerencias externas, su sistema político, económico y social, y a organizarse en la forma que más le convenga, y tiene el deber de no intervenir en los asuntos de otro Estado.***
Con sujeción a lo arriba dispuesto, los Estados americanos cooperarán ampliamente entre sí y con independencia de la naturaleza de sus sistemas políticos, económicos y sociales."

De conformidad con lo antes expuesto, las autoridades MelikÖzden y Christophe Golay⁶ de las Naciones Unidas, en el artículo titulado "El derecho de los pueblos a la autodeterminación" sostienen que entre sus elementos característicos de este principio son ***"la libre elección de la condición política y del desarrollo económico, social y cultural"***.

En ese sentido, resulta forzoso señalar que la Declaración Universal de los Derechos Humanos⁷ en su artículo 11° refiere lo siguiente:

"Artículo 21.

1. ***Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.***

2. *Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.*

3. ***La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto."***

Sobre la base del principio de la autodeterminación de los pueblos, la población organizada ha acudido y acude al Congreso de la República para lograr el reconocimiento de sus territorios como distritos y/o provincias, ante las barreras que han encontrado en la PCM, de manera tal que, a través de leyes declarativas se han implementado nuevos paradigmas con la intención de llamar la atención del Poder Ejecutivo en el reconocimiento de la población, y aun con dicha declaratoria no se cuentan con reglas que orienten el marco de actuación por parte de la Presidencia del Consejo de Ministros en ejecutar acciones que permitan formalizar o rechazar la creación de Provincia y Distrito.

2.3. Análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad.

El proyecto se ajusta al modelo constitucional de Estado unitario y descentralizado, siendo la descentralización la forma de organización democrática conforme a los

⁶<https://www.cetim.ch/legacy/es/documents/bro12-auto-es.pdf>

⁷<https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>

postulados de los artículos 43°, 188° y 189° de la Constitución Política del Perú, que establecen lo siguiente:

"Artículo 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."

"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."

"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."

Por su parte, el Tribunal Constitucional respecto a la descentralización ha establecido, conforme a los fundamentos recaídos en la sentencia N° 225/2020⁸, publicada el 19 de mayo de 2020, lo siguiente:

"23. La finalidad de este diseño es que en cada lugar de la República exista acceso a todos los elementos que trae consigo la modernidad en procura del bienestar y de la realización del hombre.

24. En tal sentido, dicho proceso implica el ejercicio del gobierno de manera descentralizada y desconcentrada en procura del desarrollo integral del país, que, sin romper el concepto unitario de Estado, debe reconocer órganos de gobierno distintos a los que integran la estructura del gobierno central, con poder suficiente para enfrentar en forma autónoma la problemática de cada localidad." (Negritas propias)

Del mismo modo, el Tribunal Constitucional respecto de la demarcación territorial reiteró criterio en el fallo de fecha 16 de octubre de 2012 dictado en el expediente N° 00009-2011- PI/TC⁹, donde se sostuvo, lo siguiente:

⁸ <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00011-2017-AI%201.pdf>

⁹ <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2012/00009-2011-AI.html>

"11. Como también ya se ha adelantado, el inciso 7) del artículo 102° de la Constitución dispone que una de las atribuciones del Congreso de la República es aprobar la demarcación territorial que proponga el Poder Ejecutivo, mientras que el artículo 1° de la Ley de Demarcación y Organización Territorial No. 27795, prescribe que la demarcación territorial es competencia exclusiva del Poder Ejecutivo, de conformidad con el antes visto artículo 102.7° de la Norma Fundamental.

(...)

16. De otro lado, pero aunado a lo anterior, también cabe recordar que no es la primera vez que el Tribunal Constitucional se pronuncia respecto de la atribución para aprobar la demarcación de territorios. Así ha ocurrido, por ejemplo, en la sentencia recaída en el Expediente N. 0 005-2007-CC/TC, en la que se estableció que,

"(...) No existen lagunas ni se admiten ambigüedades cuando se trata de interpretar el artículo 102°, inciso 7) de la Constitución, en tanto establece con meridana claridad que una de las atribuciones del Congreso de la República es la de "Aprobar la demarcación territorial que proponga el Poder Ejecutivo." (Negritas propias)

En atención a lo reseñado, se colige que la presente propuesta legislativa, resulta viable, toda vez que, no transgrede los postulados de la Constitución Política del Perú, puesto que no se contrapone con la competencia del Poder Ejecutivo, de realizar las actividades de demarcación territorial, y el efecto jurídico que implicaría el inicio del procedimiento con la Ley declarativa no se contrapone con dicho postulado.

En la misma línea, se puede evidenciar que, existe la clara necesidad, de abordar el vacío jurídico, referido al inicio del procedimiento de demarcación territorial para aquellos distritos y provincias cuya declaración de interés para su creación es aprobada mediante Ley por el Congreso de la República; necesidad que se afronta de forma estratégica en la iniciativa legislativa.

III. IMPACTO Y EFECTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACION NACIONAL.

La presente iniciativa legislativa no contraviene ninguna norma de rango constitucional ni legal. Adicionalmente, procura establecer condiciones normativas para que los distritos y provincias cuya creación se declaren de interés público y necesidad nacional por el Congreso de la República, tenga punto de inicio procedimental.

No se contravienen los principios de razonabilidad y proporcionalidad por cuanto la implementación del proyecto no impone la creación *per se*, de los distritos o provincias que se hayan declarado de necesidad pública e interés nacional, por parte del Congreso de la República, sino que, se establece como inicio del procedimiento de demarcación territorial, dicha norma declarativa. En ese sentido, se concretizan solo dos (02) modificaciones normativas y la incorporación de otra disposición, tal como se detalla a continuación:

Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial

Norma Actual	Fórmula propuesta
Artículo 4.- Criterios Técnicos para la Demarcación Territorial 4.1 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, según lo establezca el reglamento de la presente ley. En caso de que en el tratamiento de una acción de demarcación territorial se evidencie alguna incompatibilidad entre distintas leyes de naturaleza demarcatoria, se aplica la más reciente, en la materia que es incompatible. 4.2 Las acciones de demarcación territorial a las que se refiere el numeral 2.5 del artículo 2 de la presente ley están supeditadas al cumplimiento de los requisitos que, para cada una de ellas, establezca su reglamento. 4.3. Derogado 4.4. Los estudios de “Diagnóstico y Zonificación”, elaborados por los Gobiernos Regionales, constituyen el marco orientador de evaluación y viabilidad técnica de las iniciativas sobre demarcación territorial. 4.5. El ámbito geográfico de nivel provincial es la unidad mínima de referencia para el análisis y tratamiento de las acciones de demarcación territorial, y el saneamiento de límites de los distritos y provincias a nivel nacional. La creación de distritos solo es posible en el marco de la demarcación territorial provincial. 4.6. Los Gobiernos Regionales determinan el tratamiento y prioridad de las acciones de demarcación territorial necesarias para lograr la organización definitiva de las circunscripciones de su jurisdicción. 4.7. Los petitorios y/o iniciativas de acciones de demarcación territorial se	Artículo 4.- Criterios Técnicos para la Demarcación Territorial (...) 4.8 Las leyes que declaran de necesidad pública e interés nacional, la creación de distritos o provincias se consideran acciones de inicio de un proceso de demarcación territorial y son sujetos de evaluación, conforme a lo establecido en el numeral anterior”

evaluarán dentro del proceso técnico respectivo, en base a los estudios a que se refiere el punto 4.4, y sólo de ser viables se procederá con la apertura y trámite del expediente que corresponda.

Fórmula propuesta de incorporación de la Octava Disposición Complementaria, a la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial

“Octava.- Consideraciones para la creación de provincias o distritos
Para el inicio del proceso de creación de provincias o distritos, conforme a lo previsto en el numeral 4.8 del artículo 4 de la presente Ley, deben concurrir los siguientes requisitos:

1. Para la Creación de provincias:

- a) La diferencia de la sumatoria del volumen poblacional de los distritos de la provincia a crearse, entre el último y antepenúltimo censo de población, debe ser positiva. Este requisito también debe ser cumplido por los distritos de la provincia de origen que no forman parte de la propuesta de creación provincial.
- b) La provincia de origen de la cual se escinde la propuesta de creación debe conservar al menos cuatro (4) distritos. Adicionalmente, la mitad de los distritos que se mantienen en la provincia de origen deben contar con el volumen poblacional para su ámbito y capital.

Para la creación de una provincia que se conforma por nuevos distritos, y que se inicia dentro del marco previsto en el numeral 4.8 del artículo 4 de la presente Ley, no será exigible la antigüedad del distrito, cuando el volumen poblacional del centro poblado sobre el cual se crea el nuevo distrito, sea superior a las cantidades previstas por el reglamento de la presente Ley.

El reglamento de la presente Ley, establece los demás requisitos para determinar la creación de una provincia.

2. Para la creación de distritos, se considera el volumen poblacional que establece el reglamento de la presente Ley.”

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

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.

“Quinta: Informe 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 informe a que se refiere el párrafo anterior se emite durante el desarrollo del proceso de demarcación territorial, que se inicie como consecuencia de lo previsto en el numeral 4.8 de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial.”

IV. ANÁLISIS DE COSTO Y BENEFICIO.

La presente iniciativa legislativa no irroga gastos adicionales al tesoro público, toda vez que, su finalidad es generar el inicio del procedimiento administrativo para la demarcación territorial, en la que se tomará como impulso, la Ley declarativa de la creación de un distrito o provincia.

Bajo esta orientación, se fortalece la descentralización y el ordenamiento territorial, maximizando el principio de la autodeterminación de los pueblos, teniendo como beneficiarios a la población que se encuentra en las circunscripciones donde se plantea el redimensionamiento o creación de nuevos distritos o provincias.

V. RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO EXPRESADOS EN EL ACUERDO NACIONAL.

El presente proyecto guarda relación estricta con la octava política de Estado, que versa sobre la descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú¹⁰, y para cuyo objetivo, se contempla –entre otros, lo siguiente:

“(a) apoyará el fortalecimiento administrativo y financiero de los gobiernos regionales y locales

(b) institucionalizará la participación ciudadana en las decisiones políticas, económicas y administrativas;

(...)

(f) desarrollará una estructura de captación de recursos fiscales, presupuestales y del gasto público que incluyan mecanismos de compensación para asegurar la

¹⁰ <https://www.acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado%e2%80%8b/politicas-de-estado-castellano/i-democracia-y-estado-de-derecho/8-descentralizacion-politica-economica-y-administrativa-para-propiciar-el-desarrollo-integral-armonico-y-sostenido-del-peru/>

equitativa distribución territorial y social, en un marco de estabilidad macroeconómica y de equilibrio fiscal y monetario;"

Del mismo modo, la iniciativa legislativa se ajusta a la trigésima cuarta política de Estado que está referida al ordenamiento y gestión territorial¹¹ dentro de los que se destacan los siguientes aspectos:

"(...)

"b. Conciliará el crecimiento económico y la competitividad con la equidad social y la sostenibilidad ambiental, articulando los usos diversos del territorio según sus capacidades, en un clima de convivencia armónica, valorando la identidad y diversidad cultural, impulsando la formalización de las actividades económicas y respetando la institucionalidad democrática y el Estado de derecho.

(...)

i. Regulará e impulsará un proceso planificado de ordenamiento territorial multiescala, intersectorial, intergubernamental, participativo, como una herramienta para la gestión integrada del territorio.

(...)

k. Consolidará una división político-administrativa a partir de la conformación de regiones, y concluirá la demarcación de los distritos y provincias del país"

¹¹ <https://www.acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado%e2%80%8b/politicas-de-estado-castellano/iv-estado-eficiente-transparente-y-descentralizado/34-ordenamiento-y-gestion-territorial/>