

Proyecto de Ley N°

Proyecto de Ley N° 1196/2016-CR



**PROYECTO DE LEY QUE
RESTRINGE LA CREACIÓN DE DISTRITOS A LOS APROBADOS
HASTA LA SIGUIENTE LEGISLATURA ANUAL, DURANTE
LOS PRÓXIMOS TRES AÑOS CIVILES**

Los Congresistas miembros de diversos Grupos Parlamentarios, a iniciativa del Congresista **WILBERT GABRIEL ROZAS BELTRÁN**, suscriben el presente Proyecto de Ley, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el Artículo 107° de la Constitución Política del Perú, cuyo texto es el siguiente:

**PROYECTO DE LEY QUE
RESTRINGE LA CREACIÓN DE DISTRITOS A LOS APROBADOS HASTA LA
SIGUIENTE LEGISLATURA ANUAL, DURANTE LOS PRÓXIMOS TRES AÑOS CIVILES**

“Artículo 1°.- Restricción de la creación de Distritos

Restrínjase la creación de nuevos distritos a los aprobados durante la siguiente legislatura anual, en el periodo de tres (3) años civiles a partir de la fecha de vigencia de la presente Ley”

Artículo 2°.- Creación de Mesa de Trabajo Intergubernamental

Créase la Mesa de Trabajo Intergubernamental presidida por la Presidencia del Consejo de Ministros-PCM y compuesta por los siguientes representantes: uno (1) de la Dirección Técnica Nacional de Demarcación Territorial de la PCM, dos (2) del Congreso de la República integrantes de la Comisión de Descentralización, Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, un (1) regional de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales-ANGR; un (1) provincial de la Asociación de Municipalidades del Perú-AMPE y un distrital (1) de la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú-REMURPE. Quienes serán directamente responsables de la elaboración del diagnóstico y recomendaciones hasta un plazo máximo de tres años civiles (3) en concordancia con el Artículo 1° de la presente Ley; las recomendaciones incluirán la respectiva iniciativa legislativa que corresponda para orientar la creación de distritos como parte de una visión de desarrollo territorial y de organización distrital de cara a esa visión prospectiva y concordando con las competencias de los gobiernos sub-nacionales en materia de demarcación territorial, conforme a Ley”.

Lima, 14 de marzo del 2017

WILBERT GABRIEL ROZAS BELTRÁN
Congresista de la República

Ing. ROGELIO R. TUCCO CASTILLO
Congresista de la República

MARCO ANTONIO ARANA ZEGARRA
Directivo Portavoz Grupo Parlamentario
El Frente Amplio por Justicia, Vida
Libertad

HUMBERTO MORALES RAMÍREZ
Congresista de la República

JORGE ANDRÉS CASTRO BRAVO
Congresista de la República

HERNANDO CEVALLOS FLORES
Congresista de la República

Página 1 de 8

MARIA ELENA FORONDA FARRO
Congresista de la República

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, .../11.....de...April.....del 2017.....

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 1190 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de

CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO;
DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN,
GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN
DE LA GESTIÓN DEL ESTADO.

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Uno de los principales campos de la demarcación territorial lo constituyen las creaciones de distritos, los que deberían corresponder a una visión y gestión de desarrollo territorial acorde a los desafíos que encara la organización política administrativa de cara al necesario planeamiento y gestión territorial prospectiva en los tiempos actuales. Este es el bien común que el Congreso de la República debe garantizar desde su responsabilidad y competencia legislativa al mismo tiempo que acota la creación distrital a un período razonable. Por este Proyecto de Ley delimita un período de legislatura anual de continuidad de aprobación de proyectos de ley de creación de distritos por parte del Congreso de la República que atienda los compromisos en curso, al mismo tiempo que establece un período trienal civil para el estudio y recomendaciones para el ordenamiento futuro de dicha creación por parte de una Comisión Intergubernamental. Las razones centrales que sustentan el presente Proyecto de Ley se presentan a continuación.

El diagnóstico general de la situación de demarcación territorial y sus implicancias en la gestión estatal territorial se presenta en el Prólogo del "Compendio Jurídico de la Normatividad Vigente en Demarcación y Organización Territorial y Protocolos de Gestión" (PCM, Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial 2015) que afirma la existencia de una grave situación de informalidad territorial y deficiencias en la gestión territorial sostenible que requiere el Perú del siglo XXI; la misma que estaría favoreciendo procesos de desequilibrios territoriales en términos de desigualdades socio-económicas, de conflictos entre autoridades de jurisdicciones político-administrativas asociado a los conflictos por beneficios de actividades económicas basadas en los recursos naturales locales, de controversias en el uso y ocupación territorial-ambiental, de exposición zonal a peligros naturales que requieren gestión territorial de riesgos así como de brechas en el acondicionamiento territorial. Así mismo, se constata la presencia de intermediarios de expedientes técnicos pro-distritalización especialmente en zonas de proyectos mineros.

En lo que respecta a los conflictos por delimitación territorial distrital y provincial, dicho diagnóstico afirma: *"El problema de fondo, en lo referente a la delimitación territorial, es que la gran mayoría de leyes de creación y sus respectivos expedientes técnicos, no determinan o no cuentan con una CARTOGRAFÍA TOTALMENTE DESCIFRABLE e INTERPRETABLE. Toda esta situación configura en nuestro país, una situación seria de CONTROVERSIA TERRITORIALES a nivel distrital, provincial, departamental e interdepartamental"* (2015: 8).

Este diagnóstico corresponde a la realidad actual de la organización territorial distrital política administrativo. El Informe expuesto por Freddy Miguel Injoque Ronceros, actual director de la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial – DNTDT, en la sesión del 13.12.2016 del Grupo de trabajo sobre Demarcación Territorial de la Comisión de Descentralización, Regionalización Gobiernos Locales y

Modernización de la Gestión del Estado, concluyó que el problemas principal de la demarcación territorial se sintetizaban en que el 85% de las circunscripciones político-administrativas no están saneados sus límites, siendo sus límites referenciales; y que el problema principal de la organización territorial es la atomización del territorio en tanto que 40% de los distritos no tienen la cantidad de población requerida por la normativa vigente y *que sigue aumentando la creación de distritos*.

Respecto al último problema destacado se tiene que hasta el año 2002, se habían creado 1830 distritos; entre 2002 a agosto 2015 se agregaron 45 más; de tal modo que habrían 1,875 distritos actualmente (PCM-DNTDT 2016)¹. Sin embargo, hay que destacar que de esos 45 nuevos distritos, sólo 5 se crearon entre 2002 a 2009, correspondiendo 40 al período reciente 2010-Agosto 2016.

El examen de procedencia de las iniciativas legislativas para la creación de nuevos distritos, en ese mismo período, nos permite afirmar que la mayoría de Proyectos de Ley provienen de decisiones del Poder Legislativo; en menor medida de Poder Ejecutivo como lo establece de modo preferente la Ley N° 27795, vigente desde el 24.07.2002. De acuerdo a la fuente citada antes, se sumaron 28 Proyectos de Ley (100%); de los cuales 21 correspondieron a iniciativas legislativas en el Congreso de la República (75%) y 7 a iniciativas legislativas en la Secretaría General de la PCM (25%). Lo que está afectando las orientaciones y ruta técnica-administrativa del proceso de demarcación territorial distrital a cargo del órgano especializado de la DNTDT-PCM.

Por lo que concluimos que este creciente proceso de distritalización está siendo promovida:

- (i) Principalmente por iniciativas legislativas en el Congreso de la República: los congresistas presentan proyectos de ley declarando de necesidad pública e interés nacional la creación del distrito, los que pasan directamente para su aprobación congresal.
- (ii) Secundariamente, provienen de iniciativas legislativas en la Secretaría General de Presidencia del Consejo de Ministros-PCM, que corresponde a la ruta normada, en el marco de la descentralización y demarcación territorial (Ley N° 27783, Ley de Bases de la descentralización y Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, que declara de preferente interés nacional el proceso de demarcación y organización territorial del país; y, le da rectoría del proceso a la DNTDT). Esta es la ruta normada para la creación de distritos de Interés Nacional que lo define y decide el Poder Ejecutivo, a través de un Decreto Supremo ((PCM, Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial 2015), excepto en las creaciones en Zonas de Frontera en nuestro país, consistente en la siguiente secuencia y a las siguientes competencias corresponde: i. el petitorio al Gobierno Local correspondiente; ii. la demarcación territorial distrital y formulación del expediente técnico

¹ Fuente: PCM-Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial. Agosto 2016. "Atlas de la Delimitación y Organización Territorial del Perú". En adelante Atlas 2016

respectivo al Gobierno Regional; y, iii. la formulación y gestión del Proyecto de Ley a la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial-PCM.

Este proceso creciente de distritalización por decisión del Poder Legislativo no sólo no se ha detenido sino que está aumentando, lo que se expresa en aumento sostenido de la

cantidad de Proyectos de Ley presentados al Congreso de la República, al punto que de los 116 Proyectos de Ley sobre Demarcación Territorial presentados (100%), un subtotal de 64 Proyectos (65%) corresponde a creación y delimitación distrital durante el período 2012 a Agosto 2016; de esos 45 proyectos

corresponden a creación distrital. Como puede apreciarse en la Tabla I adjunta.

Tabla 1: Cantidad de Proyectos de Ley - Demarcación Territorial según estado (2012 a Agosto 2016)

Ubicación departamental	Total	Creación de Circunscripción Territorial		Demarcación para creación de distritos
		Distrital	Provincial	
TOTAL	116	45	1	29
	100%	39%	1%	25%
LEY APROBADA	33	32	1	0
DICTAMEN	14	13	0	1

Fuente: Proyectos de Ley presentados al Congreso-Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado. Visitada al 20.08.2016. Link: <http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2011.nsf>

En el campo del Poder Ejecutivo, la gestión de la demarcación territorial conforme al proceso técnico normado, encara dificultades aún no resueltas para contar con los instrumentos a nivel provincial que sostienen la acción de demarcación territorial: a) se cuenta con 100 Estudios de Diagnóstico y Zonificación (EDZ) provinciales de un total de 196 provincias existentes, EDZ que terminan en recomendaciones que pueden establecer la necesidad de la creación distrital; b) sin embargo sólo se han desarrollado 10 Saneamiento y Organización Territorial (SOT), instrumento que considerando los lineamientos y recomendaciones de organización territorial del EDZ, los formula en términos de anteproyecto de Ley. Esta insuficiencia de la gestión del Poder Ejecutivo facilita justificaciones para que los gobiernos y organizaciones locales canalicen sus demandas de creación distrital mediante los Congresistas de la República, eludiendo por tanto dicho proceso técnico que abona a un orden público de gestión territorial.

Lo que revelan estas dos tendencias es que el crecimiento de unidades político-administrativas distritales en el Perú, ha estado respondiendo principalmente a la demanda vía el Poder Legislativo sin que el Estado desde una visión de desarrollo territorial y estrategia de gestión a largo plazo, mediante el órgano especializado en la materia dependiente de la PCM –la DNTDT -, que responda a los desafíos haya canalizado y procesado técnica y ordenamente esa demanda.

Tabla 2: Cantidad de Proyectos de Ley - Demarcación Territorial (2012 a Agosto 2016) según Departamento

Ubicación departamental	Total	Creación de Circunscripción		Demarcación para creación de distritos
		Distrital	Provincial	
TOTAL	82	70	7	5
	100%	85%	9%	6%
1. Apurímac	7	5	0	2
2. Ayacucho	9	9	0	0
2. Cajamarca	8	8	0	0
3. Cusco	11	9	0	2
4. Huancavelica	8	8	0	0
5. Huánuco	9	9	0	0
6. Junín	3	3	0	0
7. La Libertad	1	1	0	0
8. Lima	5	2	2	1
9. Callao	1	1	0	0
10. Loreto	1	0	1	0
11. Madre de Dios	4	3	1	0
12. Moquegua	1	1	1	0
13. Pasco	1	1	0	0
14. Piura	5	3	1	0
15. Puno	6	5	1	0
14. Tacna	1	1	0	0
15. Ucayali	1	1	0	0

Fuente: Proyectos de Ley presentados al Congreso-Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado. Link: <http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2011.nsf>

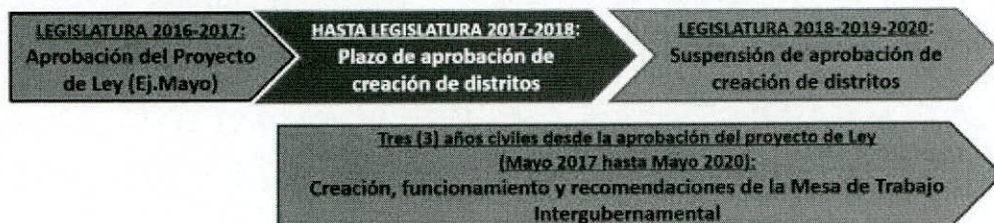
Por lo que esa demanda responde a intereses locales que pueden como no responder necesariamente al interés nacional de la gestión territorial sustentable. Sin embargo, al ser canalizadas directamente por el Poder Legislativo se contribuye a configurar el riesgo del desorden y fragmentación territorial adversa al bien común.

Por tanto, es también probable que respondan más bien a estrategias locales – legítimas o no – para acceder directamente a los Fondos y Servicios de las Municipalidades Distritales, para el aprovechamiento de beneficios de la renta por actividades extractivas

(canon, sobrecanon) y/o para focalizar los beneficios derivados de su localización en el Área de Influencia Directa de un mega proyecto. En muchos casos esas iniciativas se enmarcan en conflictos sociales a favor y en contra, que pone en cuestión la legitimidad de la iniciativa. En varios casos, es una demanda inducida por intermediarios que se benefician del trámite.

Dado que hay numerosas iniciativas y compromisos de iniciativas de creación distrital por parte de Congresistas de los diversos Grupos Parlamentarios, es necesario dar una respuesta conciliatoria que permitiendo se tramitan al mismo se establezca un plazo para su aprobación a fin de detener la tendencia de distritalización por decisión del Poder Legislativo: el plazo propuesto considerado razonable es hasta la legislatura congresal anual siguiente (2017-2018).

Gráfico ilustrativo de cronograma planteado en el Proyecto de Ley



Por otra parte, un proceso de distritalización riguroso y con visión territorial actualizado y basado en los adelantos tecnológicos de la georeferenciación y enfoques de gestión de riesgos, requiere un tiempo de estudio de las dinámicas, potencialidades y limitantes de la organización y gestión territorial de cara al Bicentenario. Lo que requerirá de una Mesa de Trabajo sobre Creación y Demarcación Territorial Distrital que emita diagnóstico, recomendaciones y mapas georeferenciadas de la distritalización actual y recomendada, incluyendo iniciativa legislativa para mejorar la Ley vigente.

II. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El presente Proyecto de Ley deja sin efecto por el período de tres años a partir de la fecha de publicación de la Ley en caso sea aprobada, la Primera Disposición Complementaria de la Ley N° 30187, publicada el 06 de mayo 2014, **en lo que corresponde a la creación de nuevos distritos**, cuyo texto es el siguiente:

*"Primera.- Prioridad del proceso de demarcación y organización territorial
Declárase de preferente interés nacional el proceso de demarcación y organización territorial del país, autorizándose al Poder Ejecutivo y a los Gobiernos Regionales a priorizar las acciones correspondientes sobre los distritos y provincias que lo requieran.*

El Plan Nacional de Demarcación Territorial precisa políticas, prioridades y metas, así como los recursos necesarios para el saneamiento de los límites territoriales de las circunscripciones existentes. Sobre su cumplimiento, el Presidente del Consejo de Ministros informa anualmente a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República."

CONCORDANCIA CON EL ACUERDO NACIONAL – POLÍTICA 34

El Proyecto de Ley presente concuerda con la POLÍTICA DE ESTADO 34 de ORDENAMIENTO Y GESTIÓN TERRITORIAL que a la letra dice:

"Nos comprometemos a impulsar un proceso estratégico, integrado, eficaz y eficiente de ordenamiento y gestión territorial que asegure el desarrollo humano en todo el territorio nacional, en un ambiente de paz. Este proceso se basará en el conocimiento y la investigación de la excepcional diversidad del territorio y la sostenibilidad de sus ecosistemas; en la articulación intergubernamental e intersectorial (...) Para estos efectos entendemos el territorio como el espacio que comprende el suelo, el subsuelo, el dominio marítimo, y el espacio aéreo que los cubre y en el que se desarrollan relaciones sociales, económicas, políticas y culturales entre las personas y el entorno natural, en un marco legal e institucional; y en el que convergen los intereses, identidades y culturas de las poblaciones".

Especialmente con las siguientes políticas descritas en los numerales: "d. Generará un sistema de información territorial integral articulado desde las entidades públicas y

accesible a la ciudadanía, para converger a una visión global del territorio, sus relaciones, conectividad, funcionalidad y dinámicas que permita la adecuada toma de decisiones públicas y privadas (...) g.Reducirá la vulnerabilidad de la población a los riesgos de desastres a través de la identificación de zonas de riesgo urbanas y rurales, la fiscalización y la ejecución de planes de prevención. h.Fortalecerá las capacidades de gestión territorial en los diferentes niveles de gobierno, así como las instancias de la gestión integrada del territorio que permitan establecer controles, incentivos y demás mecanismos que contribuyan a prevenir, reducir, adaptar o revertir los efectos negativos del cambio climático y a remediar o compensar cuando sea el caso, los efectos negativos sobre los ecosistemas derivados de la ocupación y usos del territorio. i.Regulará e impulsará un proceso planificado de ordenamiento territorial multiescala, intersectorial, intergubernamental, participativo, como una herramienta para la gestión integrada del territorio. j.Establecerá un sistema nacional de gestión territorial que permita armonizar los instrumentos técnicos y normativos para coordinar las políticas nacionales, sectoriales y los planes regionales y locales de desarrollo concertado y de ordenamiento territorial, que contribuya a implementar las prioridades nacionales, a fin de lograr la articulación entre los tres niveles de gobierno y con la participación de las instituciones representativas de la sociedad civil. k.Consolidará una división político-administrativa a partir de la conformación de regiones, y concluirá la demarcación de los distritos y provincias del país"

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La implementación de la norma única propuesta en este Proyecto de Ley no involucra costo ni presupuesto adicional alguno. Su no implementación sí conlleva riesgo de mayor costo y afectación por la generación de externalidades negativas aumentando brechas de desequilibrio territorial de oportunidades económicas, sociales, ecológicas y ciudadanas, así como aumento de riesgos por exposición y aumento de vulnerabilidad territorial ante fenómenos extremos peligrosos, así como conflictos por demarcación territorial entre otros. Lo que en su conjunto afectaría la gobernabilidad local, regional y nacional.

IV. FÓRMULA LEGAL

PROYECTO DE LEY QUE RESTRINGE LA CREACIÓN DE DISTRITOS A LOS APROBADOS HASTA LA SIGUIENTE LEGISLATURA ANUAL, DURANTE LOS PRÓXIMOS TRES AÑOS CIVILES

“Artículo 1º.- Restricción de la creación de Distritos

Restrinjase la creación de nuevos distritos a los aprobados durante la siguiente legislatura anual, en el período de tres (3) años civiles a partir de la fecha de vigencia de la presente Ley”

Artículo 2º.- Creación de Mesa de Trabajo Intergubernamental

Créase la Mesa de Trabajo Intergubernamental presidida por la Presidencia del Consejo de Ministros-PCM y compuesta por los siguientes representantes: uno (1) de la Dirección Técnica Nacional de Demarcación Territorial de la PCM, dos (2) del Congreso de la República integrantes de la Comisión de Descentralización, Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, un (1) regional de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales-ANGR; un (1) provincial de la Asociación de Municipalidades del Perú-AMPE y un distrital (1) de la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú-REMURPE. Quienes serán directamente responsables de la elaboración del diagnóstico y recomendaciones hasta un plazo máximo de tres años civiles (3) en concordancia con el Artículo 1º de la presente Ley; las recomendaciones incluirán la respectiva iniciativa legislativa que corresponda para orientar la creación de distritos como parte de una visión de desarrollo territorial y de organización distrital de cara a esa visión prospectiva y concordando con las competencias de los gobiernos sub-nacionales en materia de demarcación territorial, conforme a Ley”.