

URGENTE



PERÚ

Ministerio
de Relaciones Exteriores

“Año del Buen Servicio al Ciudadano”

Lima,

17 MAR. 2017

OF. RE (DDF) N° 3-0-13/17 e/a.

Remite opinión sobre el Proyecto de Ley N° 845/2016-CR, “Ley que declara de interés nacional la inversión pública en infraestructura básica, saneamiento y desarrollo humano de los centros poblados situados en áreas de frontera”.

Ref. Oficio P.O. N° 793-2016-2017/CDRGLMGE-CR



Señora Congressista
Alejandra Aramayo Gaona
Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado
Congreso de la República
Ciudad.-

Tengo el agrado de dirigirme a usted con relación a su oficio de la referencia, mediante el cual solicita a esta Cancillería opinión sobre el Proyecto de Ley N° 845/2016-CR, “Ley que declara de interés nacional la inversión pública en infraestructura básica, saneamiento y desarrollo humano de los centros poblados situados en áreas de frontera”.

Sobre el particular, y en virtud de las competencias que tiene este Ministerio en materia de desarrollo e integración fronterizos de acuerdo con lo dispuesto por la Ley N° 29778 – Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza y su norma Reglamentaria, le hago llegar el Informe DDF N° 0014-2017, efectuado por Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza, que tiene a su cargo la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza (CONADIF).

Atentamente,



Ricardo Luña Mendoza
Ministro de Relaciones Exteriores



PERÚ

Ministerio
de Relaciones Exteriores

INFORME (DDF) N° 0014-2017

OPINIÓN SOBRE PROYECTO DE LEY N° 845/2016-CR, “LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA INVERSIÓN PÚBLICA EN INFRAESTRUCTURA BÁSICA, SANEAMIENTO Y DESARROLLO HUMANO DE LOS CENTROS POBLADOS SITUADOS EN ÁREAS DE FRONTERA”

I. ANTECEDENTES

Mediante Oficio P.O. N° 793-2016-2017/CDRGLMGE-CR, la señora Congresista Alejandra Aramayo Gaona, Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, solicita al señor Canciller opinión sobre el Proyecto de Ley N° 845/2016-CR, “Ley que declara de interés nacional la inversión pública en infraestructura básica, saneamiento y desarrollo humano de los centros poblados situados en áreas de frontera”.

II. ANÁLISIS LEGAL

La Oficina General de Asuntos Legales, en el marco de sus funciones establecidas en el artículo 26° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, aprobado mediante Decreto Supremo N° 135-2010-RE, ha elaborado el siguiente análisis legal respecto al Proyecto de Ley N° 845/2016-CR “Ley que declara de interés nacional la inversión pública en infraestructura básica, saneamiento y desarrollo humano de los centros poblados situados en áreas de frontera”:

2.1 Marco legal del Proyecto de Ley

2.1.1 Constitución Política del Perú

El artículo 44° de la Constitución Política del Perú señala que es deber del Estado establecer y ejecutar la política de fronteras y promover la integración, particularmente latinoamericana, así como el desarrollo y la cohesión de las zonas fronterizas, en concordancia con la política exterior.

Asimismo, el artículo 58° de la norma fundamental establece que el Estado debe orientar el desarrollo del país, y actuar principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura.





2.1.2 Acuerdo Nacional

El Acuerdo Nacional, suscrito el 22 de julio de 2002, con el fin de definir un desarrollo sostenible del país y afirmar su gobernabilidad democrática, contempla en el inciso d) de la política de Estado denominada "Política exterior para la paz, la democracia, el desarrollo y la integración" como uno de los objetivos del Estado, impulsar activamente el desarrollo sostenible de las regiones fronterizas del país y su integración con espacios similares de los países vecinos.

2.1.3 Plan Bicentenario, Perú hacia el 2021, y sus Ejes Estratégicos

El Plan Bicentenario ha tomado en consideración la necesidad de establecer como uno de sus ejes estratégicos la reforma del Estado con criterios de eficiencia y gobernabilidad, mejor capacitado para dirigir las políticas de desarrollo de zonas de frontera, cumplir las acciones político-diplomáticas bilaterales y multilaterales, concretar las estrategias de defensa nacional y desarrollar programas de conciencia cívica sobre temas de seguridad y defensa del país.

Tan es así que, ha determinado dentro de sus objetivos, lineamientos, prioridades, metas, acciones y programas estratégicos, el diseñar y ejecutar en forma concertada una política de desarrollo e integración fronteriza y de interconexión física sudamericana; contar con unidades programáticas multisectoriales de cobertura plena de servicios sociales y administrativos integrados en zonas críticas de la frontera con Ecuador, Colombia, Brasil, Chile y Bolivia; efectuar las inversiones en infraestructura necesaria en las zonas de frontera a fin de aprovechar las ventajas del comercio con los países vecinos; incentivar la inversión privada productiva en zonas de frontera, favoreciendo el poblamiento y el intercambio comercial competitivo; en consecuencia, permitir el desarrollo de las zonas de frontera para aprovechar potencialidades productivas y comerciales.

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

La Ley Marco para el Desarrollo de la Integración de Fronteriza, de fecha 26 de julio de 2011, establece los mecanismos de formulación, coordinación, ejecución y seguimiento de la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizas, que es parte constitutiva de la Política Exterior y de la Política Nacional de Desarrollo; y regula el Sistema Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza.

En tal sentido, se advierte que el numeral 3.1 del artículo 3° de la referida Ley Marco determina que el desarrollo fronterizo se logrará satisfaciendo las necesidades básicas de la población en los espacios de frontera mediante la promoción de iniciativas





públicas y privadas orientadas al desarrollo económico, ambiental, social, cultural e institucional, así como al fortalecimiento de las capacidades de gestión en base a criterios de sostenibilidad, desarrollo humano y seguridad nacional; lo cual se encuentra a cargo de Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza – CONADIF, de los Gobiernos Regionales y Locales, conforme lo precisa el Reglamento de dicha Ley.

Asimismo, el inciso d) del artículo 5° de la referida norma, establece como Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronteriza, el generar condiciones para el desarrollo sostenible, el bienestar y la protección de la población asentada en los espacios de frontera, a fin de garantizar el acceso a los servicios básicos en forma integral; en ese mismo sentido, el inciso k) del artículo 21° estipula como función del Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza, el coadyuvar al desarrollo complementario de dichos servicios, de la infraestructura productiva, de las potencialidades, así como el uso, vigilancia y control de los recursos naturales y culturales.

2.1.5 Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 135-2010-RE

Los incisos c), d) y h) del artículo 69° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 135-2010-RE, dispone como competencia de la Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza el formular, coordinar y ejecutar las acciones de política exterior en favor de los procesos de integración fronteriza con los países limítrofes, así como coordinar en el ámbito de sus competencias las acciones en favor del desarrollo de las regiones fronterizas.

En ese sentido, la Dirección de Desarrollo e Integración Fronterizas del Ministerio de Relaciones Exteriores es competente para coordinar la identificación, análisis y evaluación de la información orientada a promover los procesos de integración fronteriza con los países limítrofes, así como el desarrollo de las regiones fronterizas; además de coordinar el diseño y las estrategias, planes y programas en materia de desarrollo fronterizo con las autoridades nacionales y gobiernos subnacionales competentes, así como brindar el apoyo técnico correspondiente.

Bajo dicho contexto, la propuesta normativa contenida en el Proyecto de Ley apuntaría a impulsar la estrategia nacional para el desarrollo de inversión pública en los centros poblados de las áreas fronterizas del país carentes de servicios básicos.

2.2 Del Proyecto de Ley





Se verifica que el Proyecto de Ley cumple con la estructura normativa establecida en el inciso 1.1 del artículo 1° del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado mediante Decreto Supremo N° 008-2006-JUS (en adelante, el Reglamento), es decir cuenta con:

- (i) Título de la disposición;
- (ii) Parte expositiva o exposición de motivos;
- (iii) Análisis costo beneficio;
- (iv) Análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional; y,
- (v) Fórmula normativa.

2.2.1 Análisis de la fórmula normativa

- a. El artículo 1° del Proyecto de Ley plantea lo siguiente:

“Artículo 1. Objeto de la Ley

Declárese de necesidad pública e interés nacional la promoción de la inversión pública en proyectos de infraestructura básica, salud, educación y desarrollo humano en los centros poblados ubicados en las áreas de frontera del país que carezcan o tengan acceso limitado a los servicios básicos de electricidad, agua potable, alcantarillado y otros servicios básicos”.

Al respecto, se hace notar lo siguiente:

(i) De conformidad con lo establecido en la Ley N° 29778, Ley Marco para el Desarrollo de la Integración Fronteriza, así como de su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-2013-RE, se ambiciona el desarrollo en los espacios de frontera nacionales por medio de iniciativas de inversión pública y privada, con el fin de incorporar dichas zonas a los lineamientos del desarrollo nacional, permitiendo satisfacer las necesidades básicas de la población, con cánones de sostenibilidad, desarrollo humano y seguridad nacional, lo cual forma parte de la Política Exterior del país, así como de la Política Nacional de Desarrollo.

(ii) Al respecto, y estando a lo señalado en la Exposición de Motivos de la propuesta legislativa, lo formulado en el artículo 1° del referido proyecto de ley, encuentra asidero legal en la Ley Marco para el Desarrollo de la Integración Fronteriza, ya que coadyuvaría a la promoción de proyectos de inversión para la implementación de servicios básicos que satisfagan las necesidades de quienes habitan en los centros poblados peruanos en la línea de frontera, y que los mismos alcancen un desarrollo óptimo en todos los aspectos planteados.

2.2.2 Producción y sistematización legislativa





- a. Se recomienda revisar el contenido de la Exposición de Motivos a la luz de lo dispuesto en el artículo 2° del Reglamento. Dicho artículo establece que la Exposición de Motivos consiste en la fundamentación jurídica de la necesidad de la propuesta normativa, con una explicación de los aspectos más relevantes y un resumen de los antecedentes que correspondan y, de ser el caso, de la legislación comparada y doctrina que se ha utilizado para su elaboración. Asimismo, la fundamentación debe incluir un análisis sobre la constitucionalidad o legalidad de la iniciativa planteada, así como sobre su coherencia con el resto de normas vigentes en el ordenamiento jurídico nacional.
- b. De igual manera, se sugiere revisar el contenido del rubro Análisis Costo-Beneficio, de conformidad con lo señalado en el artículo 3 del Reglamento. En el mismo se dispone que el análisis costo beneficio sirve como método de análisis para conocer en términos cuantitativos los impactos y efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios o en su defecto posibilita apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables. La necesidad de la norma debe estar justificada dada la naturaleza de los problemas, los costos y beneficios probables y los mecanismos alternativos para solucionarlos. El análisis costo beneficio es obligatorio en las leyes que incidan en aspectos económicos, financieros, productivos o tributarios; y leyes relacionadas con política social y ambiental.
- c. Se deberá reemplazar la mención de “Efecto de vigencia de la norma propuesta en la legislación nacional” por “Análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional”, conforme a lo establecido en el artículo 1 del Reglamento.

III. ANÁLISIS TEMÁTICO

3.1 Aspectos Generales

- 3.1.1 En virtud a lo establecido por la Ley N° 29778 – Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza (Ley de Fronteras) y su norma Reglamentaria, las acciones de desarrollo e integración fronteriza se deben ejecutar bajo criterios de sostenibilidad y de seguridad nacional, siendo importante remarcar que las acciones en el marco de la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizas no sustituye las competencias sectoriales, regionales y locales sobre desarrollo, sino que las articula con un enfoque transfronterizo.





- 3.1.2 Para fines de aplicación orgánica de la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizos, en la Ley de Fronteras y su Reglamento, se han identificado sub espacios de frontera articulados entres sí, a través de ejes y corredores de desarrollo e integración fronterizos, que van desde el ámbito local o áreas de frontera hasta el ámbito transfronterizo. En este último caso, se incluyen a las zonas de integración fronteriza (ZIF), que son ámbitos acordados con los países limítrofes en el marco de la Decisión N° 501 de la Comunidad Andina.
- 3.1.3 Para fines de priorización de las acciones en materia de desarrollo e integración fronteriza, el artículo 10° Literal c) del Decreto Supremo N° 017-2013-RE que aprueba el Reglamento de la Ley de Fronteras, faculta al Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza (CONADIF) a calificar determinados espacios como **ÁREAS CRÍTICAS DE FRONTERA**, que pueden comprender el área de frontera o parte de ella. Dichos ámbitos deben estar caracterizados por presentar graves situaciones de aislamiento, exclusión, necesidades básicas insatisfechas y pobreza, que impiden el normal desarrollo de sus poblaciones y se encuentra en un alto grado de vulnerabilidad. Estas características exigen una atención prioritaria del Estado peruano hasta que puedan superar sus condiciones críticas.
- 3.1.4 En base a esta facultad, el CONADIF ha calificado nueve (09) áreas críticas de frontera en base a dos criterios:
- El alto grado de desarticulación, exclusión y pobreza, es decir espacios territoriales de baja o nula accesibilidad, débil presencia del Estado y carencia de servicios básicos, estos últimos debido principalmente a la presencia de poblaciones dispersas que dificultan una atención inmediata por parte del Estado, generándose un sobrecosto en la provisión de servicios a dicha población.
 - Problemas de implicancia transfronteriza, es decir que en el marco de la interacción fronteriza se verifican fenómenos crecientemente agudos de contrabando, producción ilícita de drogas y narcotráfico, así como la incursión ilegal de ciudadanos de los países limítrofes, estimulando procesos de anomia social que tienden a agravarse por la débil presencia del Estado.
- 3.1.5 Teniendo en cuenta los criterios antes indicados, el CONADIF calificó las siguientes áreas críticas de frontera:
- Cuenca superior del río Santiago (Amazonas)
 - Cuenca superior del río Comaina – Numpatkaim – Alto Cenepa, Cordillera del Cóndor (Amazonas)
 - Cuenca superior del río Morona (Loreto)
 -
 - Trapezio Amazónico (Loreto)
 - Distrito de Yaquerana (Loreto)
 - Cuenca superior del río Tamaya, Masisea (Ucayali)
 - Distrito de Yurúa (Ucayali)
 - Provincia de Purús – II Etapa (Ucayali)
 - Distrito La Yarada Los Palos (Tacna)





- 3.1.6 Atendiendo la recomendación del CONADIF, su Secretaría Ejecutiva incorporó dos (02) áreas críticas de frontera adicionales:
- Provincia de Putumayo
 - Cuenca superior del río Tambopata, distritos San Juan del Oro, Yanahuaya y San Pedro de Putina Punco, provincia de Sandia, departamento de Puno.
- 3.1.7 A fin de superar las principales limitaciones al desarrollo de las áreas críticas de frontera, la Ley de Fronteras y su Reglamento contemplan la formulación de **PLANES DE ACCIÓN DIRECTA** en las áreas críticas de frontera, que implica la articulación de acciones prioritarias de desarrollo de responsabilidad de las entidades de nivel nacional (Ministerios, Organismos Públicos, Comisiones, Programas y Proyectos Especiales, entre otros), así como aquellas de responsabilidad del Gobierno Regional y de las Municipalidades Locales de frontera, en estrecha coordinación con las poblaciones beneficiarias, a fin de revertir las condiciones que dieron origen a su criticidad.
- 3.1.8 El Proyecto de Ley bajo comentario, propone declarar de necesidad pública e interés nacional, la promoción de la inversión pública en centros poblados calificados con determinados criterios, siendo que los procedimientos de priorización en términos generales coinciden con los criterios establecidos en el marco de la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizas para establecer las áreas críticas de frontera, toda vez que se refieren a la misma población objetivo, al mismo espacio (áreas de frontera) y se orientan a conseguir fines similares; razón por la cual los dos procedimientos deben ser articulados.

3.2 Análisis temático de la fórmula normativa

- 3.2.1 Dentro de las competencias que tiene este Ministerio en materia de desarrollo e integración fronterizas, según lo dispuesto por la Ley N° 29778 – Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza y su norma Reglamentaria, esta Dirección –en calidad de Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza (CONADIF)– opina que la propuesta normativa bajo comentario y su articulación con la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizas, sería de gran importancia toda vez que podría impulsar la inversión pública en infraestructura básica, saneamiento y desarrollo humano en beneficio directo de las poblaciones que habitan los espacios de frontera, en un marco de sostenibilidad y prospectiva transfronteriza.





- 3.2.2 En virtud a lo mencionado en los párrafos precedentes, se sugiere acotar el ámbito del proyecto normativo a las “*áreas críticas de frontera*”, de tal manera que se puedan concentrar los esfuerzos del Estado en dichos espacios que han sido calificados como tal para su atención prioritaria en base a su criticidad.
- En tal sentido, se sugiere modificar el título de la fórmula normativa, el objeto de la ley (artículo 1°) y su ámbito de aplicación (artículo 2°), ajustándolo a las áreas críticas de frontera.
- Para el caso concreto del artículo 1°, su sugiere que el objeto de la ley sea declarar de necesidad pública e interés nacional, la promoción de la inversión pública en proyectos de infraestructura básica, saneamiento, desarrollo humano y otros que impliquen el desarrollo sostenible en los ámbitos calificados por el Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza como área críticas de frontera, principalmente aquellos que se encuentren priorizados en sus respectivos Planes de Acción Directa.
- 3.2.3 En relación a los artículos 3° (Áreas de Frontera) y 4° (Centros Poblados Beneficiados) del proyecto de ley, se sugiere omitirlos y más bien colocar la definición de “Área Crítica de Frontera” y “Plan de Acción Directa”, que se establecen respectivamente en el artículo 10° literal c) y en el artículo 2° literal k) del Decreto Supremo N° 017-2013-RE que aprueba el Reglamento de la Ley N° 29778 – Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza.
- 3.2.4 Respecto al artículo 5° (Proceso de inversión pública en zonas de frontera) es importante indicar que toda vez que existe un procedimiento para la priorización de acciones de frontera, consideramos que este artículo debería omitirse; sin embargo, sobre el particular resulta indispensable contar con la opinión del Ministerio de Economía y Finanzas por ser el ente rector en la materia.
- 3.2.5 En el caso del artículo 6° (Priorícese la promoción de Recursos Energéticos Renovables (RER) en las zonas de frontera), al ser parte de las competencias sectoriales del Ministerio de Energía y Minas, no corresponde a este Ministerio pronunciarse sobre el particular.
- 3.2.6 La Primera Disposición Complementaria Final, señala lo siguiente:

*“Disposiciones Complementarias Finales
Primero. Centros Poblados Identificados
Los centros poblados en áreas de frontera comprendidos en la presente Ley a los que el Poder Ejecutivo y las entidades competentes otorgarán atención prioritaria en recursos presupuestarios y promoción de la inversión pública en*



proyectos de infraestructura básica, salud, educación y desarrollo humano, son los siguientes: En Piura: Pitayitos, Santa Flora, Pilares, La Tina, Los Llanos, Puerto Perú y Suyo. En Tumbes: El Corral, Cotrina, Cabo Inga, El Huasimo, Cazaderos, Zapallal, Teniente Astete, Capitán Hoyle. En Loreto: El Estrecho y Cabalococho.

El Ministerio de Relaciones Exteriores, con informe favorable de la Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza, incluirá dentro de los alcances de la presente ley a otros centros poblados ubicados dentro de las áreas de frontera o zonas de frontera, si así lo estima pertinente.

La ampliación y actuación de la lista de centros poblados, señalados en la presente disposición complementaria y final, se realiza mediante Resolución Ministerial del Ministerio de Relaciones Exteriores, de manera anual y fundamentando, como mínimo, en los siguientes criterios: índices de desarrollo humano (IDH), pobreza y necesidades básicas insatisfechas en las zonas de frontera, elaboradas por las instituciones oficiales”.

En relación a la Disposición Complementaria mencionada, se sugiere sea suprimida, toda vez que el Reglamento de la Ley N° 29778 – Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza, dispone que para cada área crítica de frontera se elabore un Plan de Acción Directa, debiendo estos contemplar Centros Poblados priorizados en virtud a las estrategias a ser implementadas.

- 3.2.7 Finalmente, en relación a la Exposición de Motivos, se evidencia que en su sexto párrafo señala lo siguiente:
“En concreto, se ha demostrado el abandono o poca atención que nuestras autoridades, sobre todo en los gobiernos locales y regionales, dan sobre el tema de fronteras vivas”. (El subrayado es nuestro).

Sobre el particular, es importante indicar que desde la dación de la Ley N° 29778 – Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza, **se tiene superado el término “fronteras vivas”**, sobre todo porque la estrategia actual del Estado peruano es la promoción de los espacios de frontera a través de la identificación de centros dinamizadores que serán dotados de servicios básicos que cuenten con las condiciones necesarias para atraer a la población dispersa, generando su desarrollo sostenible y permitiendo además su integración con el país vecino. Por tanto, se sugiere evitar la utilización del término **“fronteras vivas”**.





PERÚ

Ministerio
de Relaciones Exteriores

IV. Conclusiones y Recomendaciones

- 4.1 En atención a la rectoría que ejerce este Ministerio en materia de desarrollo e integración fronteriza, el proyecto normativo bajo comentario contribuiría a las acciones que desde el Poder Ejecutivo se vienen articulando en favor de las poblaciones asentadas en las áreas críticas de frontera. Para ello, resulta imprescindible que la formula normativa establezca expresamente que el ámbito de su aplicación serán las áreas críticas de frontera, calificadas como tal por el CONADIF.
- 4.2 En relación a la producción y sistematización legislativa, se sugiere incorporar los aportes efectuados por este Ministerio a través del numeral 2.2.2 del presente informe.
- 4.3 Existen aspectos del proyecto normativo bajo comentario que no son de competencia de este Ministerio y que han sido puestos de manifiesto en presente documento a través de los numerales 3.2.4 y 3.2.5.
- 4.4 El presente informe se enmarca en las competencias y funciones que le corresponde a este Ministerio, en calidad de ente rector del Sistema Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza.

Lima, 01 de marzo de 2017



Luis Hernández Ortiz
Ministro

Director de Desarrollo e Integración Fronteriza
Ministerio de Relaciones Exteriores