

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 845/2016-CR, Ley que declara de necesidad pública e interés nacional, la inversión pública en infraestructura básica, saneamiento y desarrollo humano de los Centros Poblados situados en áreas críticas de frontera.

**COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES
Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO
PERIODO ANUAL DE SESIONES 2017 – 2018**

Señor Presidente:

Ha ingresado para estudio y dictamen de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, la siguiente iniciativa legislativa.

- **Proyecto de Ley 845/2016-CR**, presentado por el grupo parlamentario Fuerza Popular a iniciativa del Congresista Juan Carlo Yuyes Meza, que propone la Ley que declara de necesidad pública e interés nacional, la inversión pública en infraestructura básica, saneamiento y desarrollo humano de los Centros Poblados situados en áreas de frontera.

La Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, en la sesión ordinaria, celebrada el de 2018, del período anual de sesiones 2017- 2018, aprobó por el dictamen recaído en el Proyecto de Ley antes mencionado, con el correspondiente texto sustitutorio que se detalla en la parte final del presente dictamen, con el voto favorable de los congresistas, en contra....., abstenciones

1. SITUACIÓN PROCESAL

El Proyecto de Ley 845/2016-CR, ingresó al Área de Trámite Documentario el 03 de enero del 2017 y fue remitido a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, como segunda comisión y a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, como primera comisión, mediante decreto de envío del 05 de enero del 2017.

1.1. Pedidos de Opinión

Se remitieron a las entidades involucradas, pedidos de opinión, bajo el siguiente detalle:

- Presidencia del Consejo de Ministros, mediante Oficio 792-2016-2017/CDRGLMGE-CR del 09 de enero del 2017.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante Oficio 793-2016-2017/CDRGLMGE-CR del 09 de enero del 2017.
- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, mediante Oficio 794-2016-2017/CDRGLMGE-CR del 09 de enero del 2017.
- Ministerio de Educación, mediante Oficio 795-2016-2017/CDRGLMGE-CR del 09 de enero del 2017.
- Ministerio de Salud, mediante Oficio 796-2016-2017/CDRGLMGE-CR del 09 de enero del 2017.
- Gobierno Regional de Tumbes, mediante Oficio 797-2016-2017/CDRGLMGE-CR del 09 de enero del 2017.

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 845/2016-CR, Ley que declara de necesidad pública e interés nacional, la inversión pública en infraestructura básica, saneamiento y desarrollo humano de los Centros Poblados situados en áreas críticas de frontera.

- Gobierno Regional de Piura, mediante Oficio 798-2016-2017/CDRGLMGE-CR del 09 de enero del 2017.
- Gobierno Regional de Cajamarca, mediante Oficio 799-2016-2017/CDRGLMGE-CR del 09 de enero del 2017.
- Gobierno Regional de Loreto, mediante Oficio 800-2016-2017/CDRGLMGE-CR del 09 de enero del 2017.
- Gobierno Regional de Madre de Dios, mediante Oficio 801-2016-2017/CDRGLMGE-CR del 09 de enero del 2017.
- Gobierno Regional de Ucayali, mediante Oficio 802-2016-2017/CDRGLMGE-CR del 09 de enero del 2017.
- Gobierno Regional de Puno, mediante Oficio 803-2016-2017/CDRGLMGE-CR del 09 de enero del 2017.
- Gobierno Regional de Tacna, mediante Oficio 804-2016-2017/CDRGLMGE-CR del 09 de enero del 2017.

1.2 Opiniones recibidas

La Comisión ha recibido las siguientes opiniones:

El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, alcanza opinión mediante Oficio 064-2017-VIVIENDA/DM, que incluye el Informe Técnico Legal de la Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo (009-2017-VIVIENDA-VMVU-DGPRVU/DOICP.RAP) y el Informe de la Oficina General de Asesoría Jurídica (279-2017-VIVIENDA/OGAJ).

- La Dirección de General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo, señala:
 - Si bien el objetivo del proyecto de Ley es priorizar la atención de los centros poblados peruanos de nuestra línea de frontera por medio de la promoción de proyectos de inversión pública en temas de educación, salud e infraestructura básica, se estima que el mecanismo para el proceso de inversión pública en zona de frontera, debe ser acorde con las 14 zonas priorizados en el Proyecto del "Plan de Desarrollo de Ciudades Sostenibles en Zonas de Frontera", ya que dicho procedimiento garantizará que las intervenciones en zonas de frontera sean multisectoriales y no únicamente sectoriales.
 - Se reconoce como muy provechoso e innovador, que en las zonas de frontera identificadas tengan prioridad para la promoción de recursos energéticos renovables, según lo establecido por el Decreto Legislativo 1002, Promoción de la Inversión para la generación de electricidad con el uso de energías renovables.
 - Concluyen estimando la viabilidad del Proyecto de Ley, pero señalando se tomen en cuenta las observaciones hechas a los artículos 2°, 3°, 4° y 5° en relación a la definiciones, alcances y procedimientos que se establecen en la propuesta legislativa.
- La Oficina General de Asesoría Jurídica, señala:
 - El artículo 3° de la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento, aprobada por Decreto Legislativo 1280, ya declara de necesidad

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 845/2016-CR, Ley que declara de necesidad pública e interés nacional, la inversión pública en infraestructura básica, saneamiento y desarrollo humano de los Centros Poblados situados en áreas críticas de frontera.

pública y de preferente interés nacional la gestión y la prestación de los servicios de saneamiento, los cuales comprenden la prestación regular de servicios de agua potable, alcantarillado sanitario, tratamiento de aguas residuales para disposición final o reúso y disposición sanitaria de excretas en los ámbitos urbano y rural, la cual alcanza a todos los sistemas y procesos que integran los servicios de saneamiento, la prestación de los mismos y la ejecución de obras para su realización.

- La propuesta legislativa resulta innecesaria, en el extremo de declarar de necesidad pública e interés nacional la promoción de la inversión pública en proyectos de infraestructura básica, referida a servicio de agua potable, alcantarillado, porque ya se encuentra recogida expresamente en el marco jurídico vigente.

El Ministerio de Relaciones Exteriores, alcanza opinión mediante OF. RE (DDF) N° 3-0-13/17 c/a, que incluye el Informe del Director de Desarrollo e Integración Fronteriza (DDF N° 0014-2017).

- La Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza, opina:

- La propuesta normativa 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.
- Sugieren acotar el ámbito del proyecto 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 ese sentido, recomiendan modificar el título de la fórmula normativa en el objeto de la ley (artículo 1º) y su ámbito de aplicación (artículo 2º), ajustándolo a las áreas críticas de frontera.
- Sugieren también 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 (CONADIF) como áreas críticas de frontera, principalmente aquellos que se encuentren priorizados en sus respectivos Planes de Acción Directa.
- Sugieren omitir lo relacionado en los artículos 3º (Áreas de Frontera) y 4º (Centros Poblados Beneficiados) y más bien insertar la definición de "Área Crítica de Frontera" y el "Plan de Acción Directa", que están establecidos en el artículo 10º literal c) y artículo 2º literal k), respectivamente, del Decreto Supremo 017-2013-RE que aprueba el Reglamento de la Ley 29778, Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza.
- Respecto de la Primera Disposición Complementaria, sugieren sea suprimida, ya que el Reglamento de la Ley 29778, Ley Marco para el desarrollo e

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 845/2016-CR, Ley que declara de necesidad pública e interés nacional, la inversión pública en infraestructura básica, saneamiento y desarrollo humano de los Centros Poblados situados en áreas críticas de frontera.

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.

El Ministerio de Salud, alcanza opinión mediante Oficio 1660-2017-DM/MINSA, que incluye el Informe de la Oficina General de Asesoría Jurídica (343-2017-OGAJ/MINSA) y el Informe de la Dirección de Equipamiento y Mantenimiento de la Dirección General de Operaciones en Salud (022-2017-DI-DGIEM/MINSA).

- La Oficina General de Asesoría Jurídica señala que la propuesta normativa no resultaría viable, porque los proyectos de inversión no requieren para su priorización, la dación de un dispositivo legal que establezca su financiamiento y ejecución, sino cumplir con los principios rectores que rigen la programación de iniciación y ejecución de los proyectos de inversión, así como cumplir con las fases del ciclo de inversión establecidos en los artículos 3º y 4º del Decreto Legislativo 1252.
- La Dirección de Equipamiento y Mantenimiento de la Dirección General de Operaciones en Salud, señala que el proyecto de Ley teniendo un carácter declarativo, significa que las decisiones de inversión en el nivel regional es de entera responsabilidad de los Gobiernos Regionales en el marco de los dispositivos legales que lo facultan, por lo que consideran necesario que en la propuesta se precise las obligaciones de las Entidades que estarían a cargo de su cumplimiento.

La Secretaria General de la Presidencia del Consejo de Ministros, alcanza opinión mediante Oficio 2073-2017-PCM/SG/SC, que incluye el Informe de la Oficina General de Asesoría Jurídica (628-2017-PCM/OGAJ) y el Informe de la Secretaría General del Ministerio de Relaciones Exteriores (DDF N° 0042-2017).

- La Oficina General de Asesoría Jurídica, opina que en el marco de lo dispuesto en la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la PCM no tiene competencia para emitir pronunciamiento sobre la materia que versa la propuesta normativa, pero recomienda tener en cuenta la opinión técnica emitida por el Ministerio de Relaciones Exteriores a través del informe (DDF) N° 0042-2017 que consolida las opiniones de los Ministerios del Ambiente, Economía y Finanzas, Energía y Minas y Educación.
- La Secretaría General del Ministerio de Relaciones Exteriores, recomienda, que:
 - La propuesta normativa establezca expresamente que el ámbito de su aplicación serán las áreas críticas de frontera, calificadas como tal por el Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza (CONADIF), lo que conllevaría a modificar los artículos 1º y 2º del Proyecto de Ley.
 - El Ministerio de Educación, sostiene que en relación al objeto del proyecto normativo, el mismo contribuiría al cierre de la brecha estimada en el Plan Nacional de Infraestructura Educativa (PNIE) al 2025.
 - En relación al artículo 5º del proyecto normativo, el Ministerio de Economía y Finanzas, recomienda tener presente que no sería pertinente establecer de manera general que los PIP para áreas de frontera -por el solo hecho de su

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 845/2016-CR, Ley que declara de necesidad pública e interés nacional, la inversión pública en infraestructura básica, saneamiento y desarrollo humano de los Centros Poblados situados en áreas críticas de frontera.

ubicación geográfica- deban ser necesariamente realizados al margen de Invierte.pe. Tampoco, contemplar un mandato legal para el Poder Ejecutivo, que defina su proceder con la dación del Decreto Supremo autorizando dichas inversiones, toda vez que ello desvirtuaría el análisis caso por caso y la facultad decisoria que reserva el Decreto Legislativo 1252 a favor del Poder Ejecutivo, por lo que recomienda la eliminación del artículo 5° del Proyecto.

- En relación al artículo 6° del proyecto, el Ministerio de Energía y Minas ha recomendado que el ámbito de intervención del mismo sea a nivel de distrito, toda vez que las áreas críticas de frontera principalmente están conformadas por distritos críticos ubicados en espacios de frontera, pudiendo también ser unidades territoriales mayores en algunos casos concretos como el de la provincia de Purús.
- La Primera Disposición Complementaria Final del Proyecto debe ser suprimido, porque el Reglamento de la Ley 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 para cada ámbito específico.

El Gobierno Regional de Cajamarca, alcanza opinión mediante Oficio 63-2017-GR.CAJ/GGR, que incluye el Informe Legal de la Dirección Regional de Asesoría Jurídica (001-2017-GR.CAJ/DRAJ-WLMJ).

- La Dirección Regional de Asesoría Jurídica, señala que el Proyecto de Ley resulta VIABLE ya que intenta materializar el desarrollo integral de las zonas de frontera en las regiones involucradas, viabilizando la promoción de la inversión pública en proyectos que redunden en el mejoramiento de la calidad de vida de los pueblos fronterizos.

El Gobierno Regional de Loreto, alcanza opinión mediante Oficio 185-2017-GRL-P, que incluye el Informe Técnico de la Sub Gerencia de Planeamiento y Acondicionamiento Territorial (03-2017-GRL-GRPPAT-SGRPAT/RMR).

- La Sub Gerencia de Planeamiento y Acondicionamiento Territorial, señala:
 - El proyecto de Ley en cierta medida implementa de otra forma el artículo 34° de la Ley 29778, Ley marco de para el desarrollo e integración fronteriza.
 - El Plan Nacional de Electrificación Rural desarrollado por el Ministerio de Energía y Minas incluye proyectos de electrificación en zonas rurales y fronterizas muchos de ellos viables y otros en ejecución que privilegian el uso de energías renovables.
 - El proyecto de ley solamente considera en Loreto a los centros poblados de Caballo Cocha y Remanso dejando a la mayoría de los centros poblados fuera de sus alcances como; Pantoja, Intuto, Trompeteros, Alianza Cristiana, Puerto Alegría, Islandia, Angamos, Tres Fronteras y Remanso.
 - El proyecto de ley debe considerar la participación de la inversión pública privada, mediante obras por impuestos en proyectos de infraestructura de salud, educación, transportes y comunicaciones.

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 845/2016-CR, Ley que declara de necesidad pública e interés nacional, la inversión pública en infraestructura básica, saneamiento y desarrollo humano de los Centros Poblados situados en áreas críticas de frontera.

El Gobierno Regional de Puno, alcanza opinión mediante Oficio 091-2017-GR PUNO/GGR, que incluye el Informe de la Gerencia Regional de Infraestructura (007-2017-GR PUNO/GRI-SZA) y el Informe de la Oficina Regional de Asesoría Jurídica (072-2017-GR PUNO/ORAJ).

- La Gerencia Regional de Infraestructura, señala:
 - Es necesario que se amplíe el ámbito de cobertura sobre zona de frontera y se incluya centros poblados en zona de frontera interregional.
 - Propone la creación de Proyectos Especiales de Tratamiento de Áreas de Frontera de carácter regional, con dependencia de los Gobiernos Regionales.
- La Oficina Regional de Asesoría Jurídica, opina porque se prosiga con el trámite del Proyecto de 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.

El Gobierno Regional de Ucayali, alcanza opinión mediante Oficio 226-2017-GRU/GR, que incluye el Informe Técnico de la Dirección de Gestión del Territorio (002-2017-GRU-GGR-ARAU-DGT-ardird) y el Informe de la Gerencia Regional de Planeamiento y Presupuesto (008-2017-GRU-GRPP-SGPE-LLS).

- La Dirección de Gestión del Territorio, no emite opinión específica y solo hace referencias generales.
- La Gerencia Regional de Planeamiento y Presupuesto, concluye que la propuesta legislativa es fundamental para el desarrollo de las áreas de fronteras por lo que amerita su respaldo; sin embargo, sugiere sea modificada por ser discriminatoria y excluyente, ya que solo beneficia a los departamentos de Piura, Tumbes y Loreto.

El Gobierno Regional de Piura, alcanza opinión mediante Oficio 213-2017/GRP-100000, que incluye el Informe de la Oficina Regional de Asesoría Jurídica (674-2017-GRP-460000) y el Informe de la Gerencia Regional de Desarrollo Social (005-2017/GRP-430300), que incluyen el Informe Técnico de la Dirección Regional de Salud de Piura y el Informe de la Dirección Regional de Educación (033-2017/GOB.REG.PIURA-DREP-DGI-A.JNF).

- La Oficina Regional de Asesoría Jurídica, señala que la infraestructura básica, saneamiento y desarrollo humano de los Centros Poblados en áreas de frontera del país requiere de políticas urgentes, por lo que recomienda continuar con el trámite correspondiente.
- La Dirección Regional de Salud de Piura hace suya la propuesta legislativa, ya que la declaración de interés nacional de la inversión pública en infraestructura básica, saneamiento y desarrollo humano en las fronteras de su jurisdicción, beneficia su desarrollo.
- La Dirección Regional de Educación, opina que el proyecto es importante y redundará en beneficio de la educación en los Centros Poblados que se encuentran ubicados en la zona de frontera del departamento de Piura.

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 845/2016-CR, Ley que declara de necesidad pública e interés nacional, la inversión pública en infraestructura básica, saneamiento y desarrollo humano de los Centros Poblados situados en áreas críticas de frontera.

El Gobierno Regional de Madre de Dios, alcanza opinión mediante Oficio 263-2017-GOREMAD/GR que incluye el Informe de la Gerencia Regional de Planeamiento Presupuesto Territorial (003-2017-GOREMAD/GRPPYAT-AEJAP).

- La Gerencia Regional de Planeamiento Presupuesto Territorial, opina favorablemente por la materialización del proyecto, ya que dicho proyecto estaría acorde con la Ley 29778 y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo 017-2013-RE y sería una manera de ir implementando la Ley antes mencionada.

2. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

El **Proyecto de Ley 0845/2016-CR**, consta de seis artículos y tres disposiciones complementarias:

- El artículo 1º establece el objeto de la Ley que declara 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.
- El artículo 2º contempla el ámbito de aplicación en las áreas de frontera de los departamentos de Tumbes, Piura, Cajamarca, Amazonas, Loreto, Ucayali, Madre de Dios, Puno y Tacna.
- El artículo 3º establece que las áreas de frontera serán definidas según el artículo 7 de la Ley 29778, Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza.
- El artículo 4º define como centro poblado de frontera beneficiado a todo lugar urbano o rural, debidamente identificado con un nombre y habitado de manera permanente dentro de las áreas de frontera de los departamentos señalados en el artículo 2º de la propuesta.
- El artículo 5º propone que los proyectos de inversión pública formulados y proyectados para las áreas de frontera se consideren decisiones de inversión que deben ser autorizadas por Decreto Supremo refrendado por el Ministro del sector correspondiente y el Ministro de Economía y Finanzas, en concordancia con el inciso 4.4 del artículo 4º del Decreto Legislativo 1252.
- El artículo 6º prioriza la promoción de Recursos Energéticos Renovables (RER) en las zonas de frontera para el uso o aprovechamiento de recursos energéticos renovables, conforme los parámetros señalados por el Decreto Legislativo 1002, de Promoción de la Inversión para la Generación de Electricidad con el Uso de Energías Renovables, teniendo como prioridad la protección del medio ambiente.
- La primera disposición complementaria final enumera los centros poblados que las entidades competentes le otorgarán atención prioritaria con proyectos de infraestructura básica, salud, educación y desarrollo humano, pudiendo el Ministerio de Relaciones Exteriores, con informe favorable de la Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza, incluir otros centros poblados ubicados dentro de las áreas de frontera o zonas de frontera, si lo estima pertinente.

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 845/2016-CR, Ley que declara de necesidad pública e interés nacional, la inversión pública en infraestructura básica, saneamiento y desarrollo humano de los Centros Poblados situados en áreas críticas de frontera.

3. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú, artículos 44^o y 58^o.
- El Acuerdo Nacional, inciso d) de la política de Estado: "Política exterior para la paz, la democracia, el desarrollo y la integración".
- Ley 29778, Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza.
- Decreto Supremo N° 017-2013-RE, que aprueba el Reglamento de la Ley 29778.

4. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

a. La propuesta legislativa

La motivación de la propuesta legislativa señala entre otros, que:

- El artículo 44 de la Constitución Política del Perú, prevé que es un deber del Estado, promover la integración, desarrollo y cohesión de las zonas de frontera.
- La Ley 29778, Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza, crea el Sistema Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza (SINADIF) y el Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza (CONADIF) como órganos de deliberación y ejecución de las políticas sobre desarrollo en fronteras.
- Sin embargo, hasta la fecha no se ha logrado consolidar el tema de la promoción en el desarrollo de nuestras zonas de fronteras, conforme las denuncias en diversos medios de comunicación, que por ejemplo, señalan que en la frontera con Ecuador, nuestros ciudadanos presentan indicadores de desarrollo humano e infraestructura muy por debajo de los del vecino país.¹
- Es evidente el abandono o poca atención que nuestras autoridades, sobre todo los gobiernos regionales y locales, otorgan a las fronteras y que existen ciudades o poblados que están frente a las ciudades o pueblos del otro lado de la frontera que gozan de los servicios básicos e infraestructura necesarias para consolidar sus núcleos sociales y culturales en la misma frontera de su país.
- El abandono del Estado, sumado a la precariedad en los índices socioeconómicos que muestran los habitantes de dichas zonas ha sido estudiado y publicado desde el año 2012 por el propio Ministerio de Relaciones Exteriores².
- Al año 2015, la situación no ha mejorado, sino, por el contrario, se ha acentuado más la diferencia en el tratamiento de pueblos fronterizos que nuestros países vecinos dan a su población.
- Teniendo en cuenta el Índice de Desarrollo Humano (IDH) a nivel de distritos de zona de frontera (criterio técnico usado por el Ministerio de Relaciones Exteriores el año 2012) y de la información recogida por el Mapa de Pobreza Provincial y Distrital 2013 del Instituto Nacional de Estadística e Informática³, la propuesta elabora la lista de los centros poblados que requieren una atención prioritaria, siendo estos: En Piura (Pilares, La Tina, Los Llanos, Puerto Perú, Suyo). En Tumbes (El Corral, Cotrina, Cabo

¹ El total abandono en los pueblos fronterizos con Ecuador. <https://www.youtube.com/watch?v=DX5QpupXFOE>. Macara: Orgullo del Ecuador (visión tv Perú) <https://www.youtube.com/watch?v=BZkJOvDV2iY>.

² [http://www.rree.gob.pe/politicaexternior/Documents/Propuesta%20contenido%20folleto%20DDDF%20\(29may12\)](http://www.rree.gob.pe/politicaexternior/Documents/Propuesta%20contenido%20folleto%20DDDF%20(29may12)).

³ https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1261/Libro.pdf.

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 845/2016-CR, Ley que declara de necesidad pública e interés nacional, la inversión pública en infraestructura básica, saneamiento y desarrollo humano de los Centros Poblados situados en áreas críticas de frontera.

Inga, El Huasimo, cazaderos, Zapallal, Teniente Astete, Capitán Hoyle), y en Loreto (El Estrecho y Caballococha), ubicadas dentro de las áreas o zonas de frontera.

- El Índice de desarrollo humano (IDH) de las zonas de frontera, así como los criterios basados en el acceso de los pobladores de dichos centros poblados de frontera a los servicios de comunicación (cobertura de radioemisoras y canales de televisión de registro peruano) o el acceso a los servicios básicos de luz, agua y alcantarillado, permite determinar la ausencia del Estado y el abandono de estos centros poblados de fronteras.
- Se precisa que el objetivo del presente proyecto no es priorizar zonas de integración fronteriza con nuestros vecinos, sino enfocar totalmente la atención en los centros poblados peruanos en nuestra frontera, priorizando su atención en la promoción y ejecución de proyectos de inversión pública en temas de educación, salud e infraestructura básica.
- El Ministerio de Relaciones Exteriores en la evaluación de los avances en materia de desarrollo fronterizo, concluyó en lo siguiente:

"El perímetro fronterizo del Perú comprende a 81 distritos, la gran mayoría de ellos se encuentran escasamente vinculados entre sí, distantes de los principales ejes de comunicación y de los centros urbanos gravitantes de las regiones y del país. El espacio fronterizo más crítico corresponde a las regiones orientales del país, cuyos límites involucran más del 75% de la longitud del límite internacional del país (...) varios distritos de frontera la población no dispone de servicios de comunicación ni de información nacional de ningún tipo, por ubicarse fuera de la cobertura de las radioemisoras y canales de televisión de registro peruano, así como de difícil acceso a medios de comunicación como teléfono o radio".⁴

- Esta situación, no ha variado mucho desde el año 2012, por lo que la propuesta legislativa pretende declarar de interés nacional y necesidad pública la promoción de la inversión pública en proyectos de infraestructura, salud, educación y desarrollo humano en los centros poblados ubicados en las áreas de frontera que carezcan o tengan acceso limitado a los servicios básicos de electricidad, agua potable, alcantarillado y otros servicios básicos, y estén ubicados frente o cerca a ciudades o centros poblados de otro país.
- Se propone también que los proyectos de inversión pública formulados y proyectados para las áreas de frontera se consideran decisiones de inversión que deben ser autorizadas mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministro del sector correspondiente y el Ministro de Economía y Finanzas, en concordancia con lo señalado por el inciso 4.4 del artículo 4º del Decreto Legislativo 1252.
- La iniciativa legislativa propone también la preferencia en la promoción de Recursos Energéticos Renovables (RER) en los proyectos de inversión pública que promuevan el aprovechamiento y uso de recursos energéticos renovables, conforme a los parámetros señalados por el Decreto Legislativo 1002, Promoción de la Inversión para la Generación de Electricidad con el Uso de Energías Renovables.

⁴ Ibídem.

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 845/2016-CR, Ley que declara de necesidad pública e interés nacional, la inversión pública en infraestructura básica, saneamiento y desarrollo humano de los Centros Poblados situados en áreas críticas de frontera.

- La norma propuesta será de aplicación en los centros poblados ya creados a la fecha y que se encuentren en las áreas de frontera o estén a menos de 50 km, de ciudades o centros poblados de otro país.

b. Marco legal

La iniciativa legislativa guarda coherencia con lo que establece el segundo párrafo del artículo 44° de la Constitución Política del Perú que señala que es deber del Estado establecer y ejecutar la política de fronteras y promover la integración, así como el desarrollo y cohesión de las zonas fronterizas, en concordancia con la política exterior.

Del mismo modo, es concordante con el Acuerdo Nacional⁵, que en el inciso d) de la política de Estado: "Política exterior para la paz, la democracia, el desarrollo y la integración", establece 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.

Igualmente, guarda coherencia con el Plan Bicentenario, Perú hacia el 2021⁶, donde se ha establecido como uno de sus ejes estratégicos, la reforma del Estado con criterios de eficiencia y gobernabilidad para dirigir las políticas de desarrollo de zonas de frontera, habiendo determinado dentro de sus objetivos, lineamientos, prioridades, metas, acciones, programas estratégicos, 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 competitiva; en consecuencia, permitir el desarrollo de las zonas de frontera para aprovechar potencialidades productivas y comerciales.

La Ley 29778⁷ y el Decreto Supremo 017-2013-RE⁸, establecen los mecanismos de formulación, coordinación, ejecución y seguimiento de la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizas y regula el Sistema Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza.

Esta norma 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 el fortalecimiento de 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, los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales.

La referida norma, también 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

⁵ Acuerdo Nacional, I. Política de Estado: 6) "Política exterior para la paz, la democracia, el desarrollo y la integración"

⁶ El Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021, Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), marzo 2011.

⁷ Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza.

⁸ Reglamento de la Ley N° 29778, Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza.

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 845/2016-CR, Ley que declara de necesidad pública e interés nacional, la inversión pública en infraestructura básica, saneamiento y desarrollo humano de los Centros Poblados situados en áreas críticas de frontera.

garantizar el acceso a los servicios básicos en forma integral y se estipula como función del CONADIF 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.

El Decreto Supremo 135-2010-RE⁹, dispone que es competencia de la Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza, 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.

c. Las opiniones y la iniciativa:

Las opiniones remitidas por diversas entidades, si bien han hecho observaciones y sugerido modificaciones, están en el fondo de acuerdo con el objeto de la propuesta y expresamente el Ministerio de Relaciones Exteriores ha señalado que la propuesta normativa 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; por tanto, se plantea un texto sustitutorio en los siguientes términos.

- Respecto de los artículos 1° (Objeto de la Ley) y 2° (Ámbito de Aplicación), el Ministerio de Relaciones Exteriores por intermedio del Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza (CONADIF) señala que han calificado determinados espacios como AREAS CRÍTICAS DE FRONTERA, que comprenden el área de frontera o parte de ella.

Dichos ámbitos están caracterizados por presentar graves situaciones de aislamiento, exclusión, necesidades básicas insatisfechas y pobreza, que impiden el normal desarrollo de sus poblaciones y se encuentran en un alto grado de vulnerabilidad, que exigen una atención prioritaria del Estado peruano hasta que puedan superar sus condiciones críticas.

En base a esta facultad, el CONADIF ha calificado nueve (09) áreas críticas de frontera en base a dos criterios:

a. Alto grado de desarticulación, exclusión y pobreza.

Espacios territoriales de baja o nula accesibilidad, débil presencia del Estado y carencia de servicios básicos, debido principalmente a la presencia de poblaciones dispersas que dificultan una atención inmediata por parte del Estado, generándose un sobre costo en la provisión de servicios a dicha población.

b. Problemas de implicancia transfronteriza,

Espacios donde se verifican fenómenos 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.

⁹ Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 845/2016-CR, Ley que declara de necesidad pública e interés nacional, la inversión pública en infraestructura básica, saneamiento y desarrollo humano de los Centros Poblados situados en áreas críticas de frontera.

En base a los criterios antes indicados, el CONADIF ha calificado las siguientes áreas críticas de frontera:

1. Cuenca superior del río Santiago (Amazonas).
2. Cuenca superior del río Comaina-Numpatkaim-Alto Cenepa, Cordillera del Cóndor (Amazonas).
3. Cuenca superior del río Morona (Loreto).
4. Trapecio Amazónico (Loreto).
5. Distrito de Yaquerana (Loreto).
6. Cuenca superior del río Tamaya, Masisea (Ucayali).
7. Distrito de Yurúa (Ucayali).
8. Provincia de Purús - II Etapa (Ucayali).
9. Distrito La Yarada Los Palos (Tacna).

Posteriormente, por recomendación de la Secretaría Ejecutiva, el CONADIF incorporó dos (02) áreas críticas de frontera adicionales:

1. Provincia de Putumayo.
2. Cuenca superior del río Tambopata, distritos San Juan del Oro, Yanahuaya y San Pedro de Putina Punco, provincia de Sandía, departamento de Puno.

Por lo señalado precedentemente, el Ministerio de Relaciones Exteriores sugiere precisar el ámbito del proyecto normativo a las "áreas críticas de frontera", de tal manera que el Estado pueda concentrar sus esfuerzos en dichos espacios que han sido calificados como tal para su atención prioritaria.

- En relación a los artículos 3º (Áreas de Frontera) y 4º (Centros Poblados Beneficiados), el Ministerio de Relaciones sugiere omitirlas y más bien colocar la definición de "Área Crítica de Frontera" y "Plan de Acción Directa", que se establecen respectivamente en el artículo 10º literal c) y en el artículo 2º literal k) del Decreto Supremo 017-2013-RE que aprueba el Reglamento de la Ley 29778, Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza.
- Respecto al artículo 5º (Proceso de inversión pública en zonas de frontera), el Ministerio de Economía y Finanzas ha emitido opinión desfavorable, pidiendo su eliminación porque no sería pertinente establecer de manera general que los proyectos de inversión pública formulados y proyectados para áreas de frontera, por el solo hecho de su ubicación geográfica, deberían ser realizados al margen del Invierte.pe.

Agrega el MEF que se estaría sobre regulando un aspecto ya desarrollado en el Decreto Legislativo 1252 (inversiones no basadas en el Invierte.pe que pueden ser autorizadas por Decreto Supremo), generando una dispersión de textos legales referidos a la aplicación del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, lo cual podría generar confusión en los futuros operadores del Invierte.pe.

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 845/2016-CR, Ley que declara de necesidad pública e interés nacional, la inversión pública en infraestructura básica, saneamiento y desarrollo humano de los Centros Poblados situados en áreas críticas de frontera.

- Respecto a la Primera Disposición Complementaria Final, el Ministerio de Relaciones Exteriores sugiere suprimirla, toda vez que el Reglamento de la Ley 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 para cada ámbito específico.

El Ministerio de Economía y Finanzas sostiene que la propuesta legislativa tiene como única finalidad establecer un mecanismo legal para declarar de necesidad pública e interés nacional la inversión pública en infraestructura básica, saneamiento y desarrollo humano de los Centros Poblados situados en áreas de frontera; sin embargo, se hace referencia en esta disposición complementaria el otorgamiento prioritario de recursos presupuestarios, lo que es contrario a la fase de Programación del Presupuesto en los Pliegos Presupuestarios y en particular, a la previsión de gastos.

Adicionalmente, esta disposición complementaria vulneraría la Constitución Política en su artículo 79° que establece que los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, así como el Reglamento del Congreso en su artículo 76° que señala que las proposiciones legislativas no pueden contener propuestas de creación ni aumento de gasto público.

Texto sustitutorio

Considerando todos los argumentos, la Comisión ha optado por un texto sustitutorio, con las siguientes características:

- 1- Declara de necesidad pública e interés nacional la inversión pública en las áreas de frontera, considerando la necesidad de infraestructura y los servicios básicos, en especial en la posibilidad de disponer energía y saneamiento (agua potable y alcantarillado) así como en aquellas actividades vinculadas a mejorar el capital humano, considerando educación y salud.
- 2- Recoge la distinción entre áreas de frontera y áreas críticas de frontera, cuya calificación corresponde al Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza, dentro de los cuales estas últimas requieren de atención preferente y directa.
- 3- Afirma la necesidad de priorizar el estudio, implementación y ejecución de proyectos de inversión pública para el uso o aprovechamiento de recursos energéticos renovables, que permitan atender las necesidades de la población de mejor manera, dadas las condiciones en que se desenvuelven los centros poblados ubicados en frontera..

5. IMPACTO NORMATIVO EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La iniciativa legislativa al ser una propuesta declarativa, solo sugiere la atención prioritaria del Estado en los centros poblados situados en las áreas críticas de frontera en lo que respecta a la promoción de la inversión pública en proyectos de infraestructura básica, salud, educación y desarrollo humano y que tengan acceso limitado a los servicios básicos de electricidad, agua potable, alcantarillado y otros servicios básicos.

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 845/2016-CR, Ley que declara de necesidad pública e interés nacional, la inversión pública en infraestructura básica, saneamiento y desarrollo humano de los Centros Poblados situados en áreas críticas de frontera.

Desarrolla y da efectivo cumplimiento al segundo párrafo del artículo 44° de la Constitución Política del Perú y complementa la Ley 29778, Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza, en cuanto a los objetivos para lograr el desarrollo social e infraestructura básica en las áreas de zonas de frontera.

Igualmente, es concordante con el Acuerdo Nacional, que establece 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.

De ser aprobada y promulgada la propuesta se integrará a la normativa nacional y no contraviene ni colisiona con otra norma del ordenamiento jurídico vigente.

6. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La propuesta legislativa no genera gasto público adicional al Estado, ya que solo se pretende establecer un mecanismo legal para que el Estado asuma como necesidad pública e interés nacional, el hacer efectivo la inversión pública en infraestructura básica, saneamiento y desarrollo humano de los centros poblados situados en áreas críticas de frontera, con el único objeto de priorizar las acciones que conlleven a mejorar los niveles de vida de sus pobladores, y de esta manera contribuir a la seguridad interna y externa del país.

7. CONCLUSION

Por las razones expuestas, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, con arreglo al artículo 70, literal b), del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACION** del Proyecto de Ley **845/2016-CR** con el siguiente texto sustitutorio.

TEXTO SUSTITUTORIO

LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERES NACIONAL LA INVERSION PUBLICA EN INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS BASICOS EN AREAS DE FRONTERA

Artículo 1. Objeto de la ley

Declárese de necesidad pública e interés nacional la promoción de la inversión pública, en proyectos de infraestructura y servicios básicos de energía y saneamiento, así como proyectos de salud, educación y desarrollo humano, en centros poblados ubicados en áreas de frontera del país.

Artículo 2. Ámbito de aplicación

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 845/2016-CR, Ley que declara de necesidad pública e interés nacional, la inversión pública en infraestructura básica, saneamiento y desarrollo humano de los Centros Poblados situados en áreas críticas de frontera.

La presente ley será de aplicación en las áreas de frontera localizadas en los departamentos de Tumbes, Piura, Cajamarca, Amazonas, Loreto, Ucayali, Madre de Dios, Puno y Tacna.

Las áreas de frontera y dentro de ellas, las áreas críticas de frontera, son definidas y calificadas por el Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza, según criterios establecidos en la normativa vigente.

Para las áreas críticas de frontera el Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza establece planes de acción directa, específicos a cada caso, priorizando acciones de desarrollo.

Artículo 3. Prioridad de proyectos sobre recursos energéticos renovables.

Las áreas de frontera tiene prioridad para el estudio, implementación y ejecución de proyectos de inversión pública para el uso o aprovechamiento de recursos energéticos renovables, conforme los parámetros señalados por el Decreto Legislativo 1002, de Promoción de la Inversión para la Generación de Electricidad con el Uso de Energías Renovables, para la protección del medio ambiente y el aprovechamiento de las energías accesibles en esa área.

El Ministerio de Energía y Minas y el Ministerio de Ambiente, en cumplimiento de sus funciones, brindan capacitación y asesoría sobre el uso y aprovechamiento de energías renovables a las autoridades de los gobiernos locales de las áreas de frontera señaladas en la presente ley.

Dese cuenta.
Sala de Comisiones
Lima, abril de 2018.