

Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo con relación a la Autógrafa "Ley de creación del distrito de Santa Lucía, en la provincia de Tocache del departamento de San Martín" (Proyecto de Ley 6781/2020-PE).

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

PERIODO ANUAL DE SESIONES 2020-2021

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

- Observación a la autógrafa "Ley de creación del distrito de Santa Lucía en la provincia de Tocache del departamento de San Martín" (**Proyecto de Ley 6781/2020-PE**)

La Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, en la Vigésima Sexta Sesión Ordinaria celebrada el miércoles 10 de febrero de 2021 del periodo de sesiones 2020-2021, realizada por medios virtuales en la plataforma Microsoft Teams, acordó por **MAYORÍA** de los presentes **APROBAR** el Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo con relación a la Autógrafa "Ley de creación del distrito de Santa Lucía en la provincia de Tocache del departamento de San Martín" (**Proyecto de Ley 6781/2020-PE**) habiendo registrado el **voto favorable** los congresistas Ricardo Burga Chuquipiondo, Carlos Andrés Pérez Ochoa, Kenyon Eduardo Durand Bustamante, Paul Gabriel García Oviedo, Peci Rivas Ocejo, Robertina Santillana Paredes, Napoleón Puño Lecarnaqué, Jesús del Carmen Núñez Marreros, Liliana Angélica Pinedo Achaca, Gilmer Trujillo Zegarra, Mártires Lizana Santos, Hirma Norma Alencastre Miranda, Mariano Andrés Yupanqui Miñano, Lenin Fernando Bazán Villanueva y Grimaldo Vásquez Tan.

Abstenciones de los congresistas Robledo Noé Gutarra Ramos y Alfredo Benites Agurto.

I. SITUACION PROCESAL

El 11 de diciembre de 2020 el Consejo Directivo del Congreso acordó desarchivar y actualizar del Proyecto de Ley 5423/2015-PE, al cual le fue asignado el código **6781/2020-PE**. El 12 de diciembre la Junta de Portavoces acordó la dispensa del trámite de Comisión y la ampliación de agenda del Pleno.

Sometido a debate en la sesión virtual del Pleno del 22 de diciembre, fue aprobado en primera votación y dispensado de la segunda.

El 21 de enero de 2021 el Área de Tramite Documentario registra el 049-2021-PR remitido por el Poder Ejecutivo que contiene la Observación a la Autógrafa "Ley de creación del distrito de Santa Lucía en la provincia de Tocache del departamento de San Martín" (**Proyecto de Ley 6781/2020-PE**), suscrita por el Presidente de la República y refrendada por la señora Presidenta del Consejo de Ministros Violeta Bermudez Valdivia, documento que fue remitido a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, para su estudio y dictamen, mediante decreto de envío del 21 de enero de 2021.

Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo con relación a la Autógrafa "Ley de creación del distrito de Santa Lucía, en la provincia de Tocache del departamento de San Martín" (Proyecto de Ley 6781/2020-PE).

Con arreglo al artículo 108 de la Constitución Política del Perú, conforme al artículo 79 del Reglamento del Congreso de la República, las observaciones se tramitan como cualquier proposición, pero corren en el expediente que dio origen a la ley observada.

II. CONTENIDO DE LA OBSERVACION

La observación a la autógrafa "Ley de creación del distrito de Santa Lucía en la provincia de Tocache del departamento de San Martín" remitida por el Poder Ejecutivo, señala que la autógrafa contraviene el Principio de Equilibrio Presupuestario contemplado en el artículo 78 de la Constitución Política del Perú, y la competencia en materia de demarcación territorial atribuida al Poder Ejecutivo dispuesta en el numeral 7 del artículo 102 de la Constitución Política del Perú. Así como lo dispuesto en el inciso 1 del numeral 2.1 del artículo 2 del Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, dado que la misma supondría demandas adicionales que no han sido previstas en la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2021 y demandarían recursos adicionales del Tesoro Público, y en la Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, y su reglamento, respecto al incumplimiento de requisitos para la creación de distritos

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Ley 27795, Ley de demarcación y Organización Territorial.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.

IV. ANALISIS DE LAS OBSERVACIONES A LA AUTÓGRAFA DE LEY

A continuación, se presentan las observaciones que se plantean y los comentarios que con relación a ellas se formulan, organizadas según su contenido.

a. Observaciones 1 y 2

El numeral 1 de la Observación precisa que el inciso 7 del artículo 102 de la Constitución Política del Perú establece que son atribuciones del Congreso, entre otras, aprobar la demarcación territorial que proponga el Poder Ejecutivo y que el artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República señala que las iniciativas en materia demarcatoria le corresponden de manera exclusiva al Poder Ejecutivo

El numeral 2 anota que el Poder Ejecutivo, durante el periodo parlamentario 2011-2016, presentó diversos proyectos de ley para la creación de distritos, entre otros, el Proyecto de Ley 5423/2015-PE referido a la creación del distrito de Santa Lucía. Dicho proyecto de ley fue archivado por el cambio de legislatura. Según el portal institucional del Congreso de la República, el Consejo Directivo, con Acuerdo de fecha 11 de diciembre de 2020, actualizó, entre otros, el referido Proyecto de Ley 5423/2015-PE, referido a la creación del distrito de Santa Lucía, asignándosele el 6781/2020-PE.

Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo con relación a la Autógrafa "Ley de creación del distrito de Santa Lucía, en la provincia de Tocache del departamento de San Martín" (Proyecto de Ley 6781/2020-PE).

Comentario

Es evidente que la propuesta ha sido realizada por el Poder Ejecutivo, inicialmente con la iniciativa 5423/2015-PE y luego convertida en el Proyecto de Ley 6781/2020-PE, mediante su desarchivamiento y actualización, decisión adoptada por el Consejo Directivo del Congreso de la República.

Evidentemente hay una coincidencia plena con lo señalado en el punto 1 de la observación, porque la iniciativa que es materia del debate para su Insistencia, ha sido presentada por el Poder Ejecutivo, haciendo uso de su prerrogativa constitucional y el Congreso ha respetado esta propuesta.

Respecto del punto 2 refiere a que la iniciativa fue presentada por el Poder Ejecutivo en el período 2011-2016 y luego habla de la actualización respectiva. Esa cronología es acorde con la realidad. El Ejecutivo presentó una iniciativa de acuerdo con su prerrogativa y el Congreso desarchivó esta iniciativa para continuar con su trámite de aprobación.

Estos dos puntos son meramente referenciales y enunciativos, no tiene que ver nada con alguna observación en concreto.

b. Observación 3

Señala que mediante el Oficio 046-2018-PR de fecha 16 de marzo de 2018, y previo acuerdo del Consejo de Ministros, el Poder Ejecutivo solicitó al Congreso de la República el retiro, entre otros, del Proyecto de Ley 5423/2015-PE que proponía la creación del distrito de Santa Lucía.

Dicho oficio respondía a lo concluido por la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial en su Informe D000002-2018- PCM/SDOT (6 de marzo de 2018) en el que se establece que el expediente que sustenta tal proyecto de ley no cumplía con los requisitos contemplados en el entonces reglamento vigente en ese momento

En ese sentido, advierte que en el procedimiento parlamentario no se ha considerado el Oficio 046-2018-PR, con lo cual, la autógrafa en cuestión contraviene lo dispuesto en el inciso 7 del artículo 102 de la Constitución Política del Perú y el numeral 1 del artículo 76 del Texto Único Ordenado del Reglamento del Congreso de la República, pues en virtud de su retiro, ya no se podría considerar como una propuesta del Poder Ejecutivo

Comentario

Debe señalarse que el retiro del mencionado proyecto de Ley 5423/2015-PE, no ha culminado. El Congreso solicitó una aclaración al Poder Ejecutivo, la cual quedó sin respuesta, y por ello el actual Congreso ha tramitado no solamente la iniciativa que es motivo de este análisis, sino las iniciativas legislativas, que fueron presentadas por el Poder Ejecutivo en condiciones similares, en cumplimiento de su prerrogativa constitucional en materia de demarcación territorial, las cuales han seguido su trámite y en diversas sesiones en el Pleno han merecido el respaldo de la representación nacional, y recibido amplia aprobación.

En efecto, el proceso de desarchivar y actualizar el proyecto de Ley 5423/2015-PE, que propone la Ley de creación del distrito de Santa Lucía, en la provincia de Tocache del departamento de San Martín, fue una decisión y acuerdo del Consejo Directivo del Congreso, ocurrida en su sesión virtual celebrada el 11 de diciembre de 2020. En ese sentido, queda claro que el retiro de la propuesta no había culminado y prueba

Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo con relación a la Autógrafa "Ley de creación del distrito de Santa Lucía, en la provincia de Tocache del departamento de San Martín" (Proyecto de Ley 6781/2020-PE).

de ello es que el Congreso ha continuado con este trámite de actualización para continuar con la aprobación de creación de referido distrito, en el marco de sus atribuciones constitucionales y reglamentarias.

c. Observación 4

Sostiene la observación que en la propuesta de creación del distrito de Santa Lucía "no se verifican en su totalidad" los requisitos establecidos en el artículo 12 del Reglamento de la Ley 27795. En el caso del Reglamento vigente en el momento de presentación del proyecto, NO se cumple los siguientes criterios:

- Demográficos: tasa positiva de crecimiento poblacional de los dos últimos periodos intercensales o del último periodo intercensal del distrito o distritos de origen.
- Ámbito: superficie menor al 50 % de la superficie de la circunscripción o circunscripciones de las cuales se desagrega la propuesta.
- Centro poblado capital: tasa positiva de crecimiento poblacional de los dos últimos periodos intercensales o del último periodo; No estar ubicado dentro del ámbito de influencia de otra capital distrital o provincial ni cercana a ella.
- Otros requisitos: El distrito de origen debe disponer de límites territoriales.

Adicionalmente se señala que tampoco se cumple con los requisitos establecido en el Reglamento vigente en la actualidad (DS 191-2020-PCM).

Comentario

Probablemente el informe técnico sobre el que se basa la observación, ha sido emitido por los mismos funcionarios que prepararon la propuesta legislativa en la SDOT-PCM. Debe considerarse que el proyecto de Ley 6781/2020-PE, continúa siendo una propuesta del Poder Ejecutivo.

El proyecto de Ley 6781/2020-PE (antes 5423/2015-PE), Ley de Creación del distrito de Santa Lucía en la provincia de Tocache, departamento de San Martín, forma parte de un conjunto de iniciativas legislativas de creación de distritos, promovidos por el Poder Ejecutivo, en el marco de lo establecido en la ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial y su Reglamento, referido a las zonas de frontera u otros de interés nacional, que establecía un tratamiento prioritario y especial para esos casos.

De igual modo, en la exposición de motivos¹ del proyecto de ley 6781/2020-PE, precisa que "**La norma exige el cumplimiento de algunos requisitos a los petitorios de creación distrital que se encuentren en zonas de frontera u otros de interés; no obstante, resulta indispensable evaluar las condiciones y características técnicas de los centros poblados y del ámbito propuesto.**" (negrita y subrayado de la comisión) Con este procedimiento, el Poder Ejecutivo, promovió la creación de alrededor de treinta nuevos distritos en el ámbito del VRAEM y Huallaga durante el quinquenio 2011-2016.

Al respecto, es necesario considerar que mediante Decreto Supremo 030-2013-PCM y Decreto Supremo 060-2015-PCM, se declara de prioridad nacional el desarrollo

¹ Proyecto de Ley 6781/2020-PE, Ley de Creación del distrito de Santa Lucía en la provincia de Tocache del departamento de San Martín

Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo con relación a la Autógrafa "Ley de creación del distrito de Santa Lucía, en la provincia de Tocache del departamento de San Martín" (Proyecto de Ley 6781/2020-PE).

económico social y la pacificación de la denominada Zona del Huallaga para lo cual las entidades del Estado deberán desplegar sus esfuerzos encaminados a este propósito. Asimismo, señala el ámbito geográfico en el que se desarrollará la intervención directa en la Zona del Huallaga y, crea la Comisión Multisectorial para la Pacificación y Desarrollo Económico Social en la zona del Huallaga, de naturaleza permanente adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros, con el objeto de proponer políticas, planes y estrategias de intervención integrales en el indicado ámbito geográfico, así como coordinar, articular, efectuar el seguimiento y monitoreo de la participación y actividades de los diversos actores involucrados a este proceso con la finalidad de lograr el desarrollo y la paz social en la referida zona.

Asimismo, como se precisa en la exposición de motivos del Proyecto de Ley 6781/2020-PE, el nuevo distrito de Santa Lucía, forma parte del ámbito geográfico en el que se viene desarrollando la intervención directa en la zona del Huallaga, siendo prioritario su desarrollo integral.

En consecuencia, la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial, en aplicación de la Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial y su Reglamento, asumió la competencia de esta acción de demarcación territorial, dando atención prioritaria y especial a la creación del distrito de Santa Lucía como parte de ese proceso de desarrollo integral de la zona del Huallaga, y en consecuencia, el Poder Ejecutivo planteó ante el Congreso de la República la iniciativa legislativa de creación del distrito de Santa Lucía en la provincia de Tocache.

Dicho esto, absolvemos la inquietud del Poder Ejecutivo, respecto a:

- **No se ha implementado ningún mecanismo de consulta que recoja la opinión mayoritaria de la población involucrada.**

Comentario:

Respecto de la consulta a la población involucrada, la propia población, junto con sus autoridades han hecho acopio de información para el adecuado cumplimiento de requisitos. Para las autoridades y pobladores de Santa Lucía, Uchiza y Tocache, es claro que en la zona sur de San Martín es necesario la creación de este nuevo distrito, para lograr su desarrollo. A partir de allí se continúa con los trámites, se promueve la propuesta declarativa de interés nacional y necesidad pública, y en paralelo se impulsó el expediente antes las instancias de la PCM, cumpliendo con realizar la consulta, a partir de una ordenanza regional, y cuyos resultados favorables se han verificado.

Por otro lado, el Gobierno Regional de San Martín, mediante Resolución Ejecutiva Regional 489-2017-GRSM/GR, convocó a la Consulta Poblacional en el proceso de Saneamiento y Organización Territorial: Creación del distrito Santa Lucía, en la provincia Tocache, departamento San Martín.

Posteriormente, mediante Informe Técnico 011-2018-GRSM/ARA/DEGT-ADQT, detalla los resultados del proceso de consulta poblacional para la creación del distrito de Santa Lucía, en la provincia de Tocache, departamento de San Martín, tomando en consideración que el 94,9% del total de asistentes a la consulta votaron a favor de la creación del distrito de Santa Lucía y 3.05% en contra, pese a que dicha consulta se hizo el 30 de diciembre de 2017. Teniendo en consideración la opinión mayoritaria de la población involucrada en el proceso de distritalización de Santa

Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo con relación a la Autógrafa "Ley de creación del distrito de Santa Lucía, en la provincia de Tocache del departamento de San Martín" (Proyecto de Ley 6781/2020-PE).

Lucía, el Gobierno Regional de San Martín considera procedente continuar con los demás trámites para la creación del dicho distrito (incluyendo al centro poblado de Nueva Unión).

- **El distrito de Uchiza tiene una tasa negativa de crecimiento poblacional en los dos últimos periodos intercensales**

Respecto de la información demográfica debe considerarse que el INEI en el Censo de 2017 no actuó de manera responsable, no es posible pensar que Tocache tiene una dinámica de crecimiento y no Uchiza, que está en la misma zona. No es posible que ocurra una tasa negativa de crecimiento en Uchiza. En su momento, las autoridades han denunciado el ausentismo de los encuestadores en muchas localidades. Inclusive durante el proceso de impulso de creación del distrito de Santa Lucía, se han hecho coordinaciones con la PCM y el INEI, para que ellos hicieran una encuesta independiente que corrigiera ese error.

En efecto, los Censos Nacionales 2017, han sido seriamente cuestionados por diversos expertos y exfuncionarios del INEI, debido a las imprecisiones, omisiones y errores cometidos durante su ejecución, cuyo resultado, en consecuencia, son erróneas. Estas fallas, generaron la renuncia del señor Aníbal Sánchez, jefe del INEI de ese entonces.

Una de las fallas más importantes encontradas, fue que los empadronadores no llegaron a todos los lugares, principales a las zonas rurales del país, y como resultado se estima que más del 10% de la población aproximadamente no fue empadronada.

Por lo tanto, no hubo ni se garantizó la cobertura de la totalidad del territorio nacional, en consecuencia, no se puede tener la certeza de la cantidad de la población en cada localidad o centro poblado ni de sus necesidades básicas, razón por la cual, estas fallas han generado desazón en las poblaciones de centros poblados del país, debido a que fueron perjudicados al tener subregistro poblacional en su ámbito.

Por tanto, mal haría la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, al tener en consideración el resultado de la tasa de crecimiento poblacional intercensal, dado que las cifras del último censo no son objetivas, menos reales, por tanto, no sirven para tomar decisiones objetivas.

Asimismo, es necesario precisar que el proyecto de ley de creación del distrito de Santa Lucía, siendo una prerrogativa constitucional del Poder Ejecutivo, fue presentado mucho antes del 2017, por tanto, asumimos que el análisis previo a la elaboración del proyecto de ley, se hizo un análisis de los parámetros comparativos, competencia que le correspondía a la propia SDOT.

- **Los distritos de Tocache y Uchiza no cuentan con la totalidad de sus límites definidos. De igual manera, observa que no es posible determinar el porcentaje de afectación, de la superficie de la circunscripción del cual se desagrega la propuesta, debido a que no cuenta con la totalidad de sus límites definidos.**

En el Estudio de Diagnóstico y Zonificación (EDZ) de la provincia de Tocache, expresamente se considera la creación del distrito de Santa Lucía, como una posibilidad a desarrollar no solamente esa localidad, sino Tocache, Uchiza y San Martín en la parte sur. Este documento técnico ha sido aprobado por la PCM, y

Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo con relación a la Autógrafa "Ley de creación del distrito de Santa Lucía, en la provincia de Tocache del departamento de San Martín" (Proyecto de Ley 6781/2020-PE).

constituye el antecedente inmediato de la propuesta de Saneamiento y Organización Territorial (SOT), que es el documento por el cual queda delimitado todas las provincias en sus respectivas jurisdicciones y que da cuenta de la importancia de crear el distrito de Santa Lucía.

El Poder Ejecutivo, desconoce que la Ley 24016 (1984) Ley que crea la provincia de Tocache, junto a su expediente definen con claridad los límites de la provincia y sus distritos. En ese sentido, no se requiere realizar un análisis de las leyes de las circunscripciones colindantes a Tocache.

De igual manera, como se indica en el párrafo anterior, mediante Resolución de Secretaría de Demarcación y Organización Territorial 01-2017-PCM/SDOT, se aprueba el Estudio de Diagnóstico y Zonificación (EDZ) de la provincia de Tocache, el mismo que en sus recomendaciones propone la creación del nuevo distrito, conformado por el sistema ST/ME-2' y los espacios ERP-4' y el ERT-1 de Santa Lucía.

En ese sentido, sorprende la afirmación de que no cuentan con límites. Tocache ya tiene SOT (propuesta de Saneamiento y Organización Territorial), que se encuentra en PCM, que incluye todos los actos demarcatorios necesarios de los 5 distritos que comprende la Provincia, en la cual se ubican Uchiza y Santa Lucía.

- **No es posible determinar el porcentaje de afectación, de la superficie de la circunscripción del cual se desagrega la propuesta, debido a que no cuenta con la totalidad de sus límites definidos.**

Como se ha demostrado la provincia de Tocache cuenta con EDZ y ya tiene SOT, en consecuencia, los distritos de Tocache y Uchiza sí cuentan con los límites definidos, y puede estimarse claramente que el porcentaje de afectación es menor al 50% de los territorios que se desagrega por la propuesta. Finalmente, existe un Acta de Acuerdo de Límites Territoriales, correspondiente a los distritos de Tocache y Uchiza.

- **El centro poblado de Santa Lucía se ubica a 43 minutos de su capital.**

El artículo 12 del Reglamento de la Ley 27795, en ese momento vigente, no establecía la distancia mínima, ni el tiempo mínimo de ubicación entre la nueva capital distrital, en este caso la ciudad de Santa Lucía, respecto de su capital distrital actual, para nuestro caso Uchiza.

En ese sentido, decir que Santa Lucía se ubica a 43 minutos de su capital, y que por tanto no cumpliría con el criterio de que el centro poblado propuesto como capital pues está ubicada dentro del ámbito de influencia de otra capital distrital o provincial ni cercana a ella es, por decir lo menos, una afirmación discrecional del Poder Ejecutivo, y también arbitraria, dado que las distancias físicas y de tiempo son muy relativos en la zona rural de la selva.

Al respecto, es necesario precisar que Santa Lucía se ubica a una distancia relativamente lejana a su capital distrital actual que es Uchiza. En ese sentido, mal hace el Poder Ejecutivo al afirmar que Santa Lucía al ubicarse a 43 minutos de su actual capital distrital de Uchiza, ambas ciudades se encontrarían muy cerca entre sí. En la práctica, el tiempo de 43 minutos implica distancias significativas para un poblador de Santa Lucía que pretenda acceder a un servicio o realizar algún trámite en la capital distrital

Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo con relación a la Autógrafa "Ley de creación del distrito de Santa Lucía, en la provincia de Tocache del departamento de San Martín" (Proyecto de Ley 6781/2020-PE).

d. Observación 5

La propuesta de creación del distrito de Santa Lucía no ha cumplido con el requisito de contar con el informe previo favorable de evaluación de la sostenibilidad fiscal para la creación del indicado distrito (D.Leg 1275), elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas, que señale tener las condiciones fiscales y financieras necesarias que garanticen la provisión de servicios a la población, las mismas que se evalúan en el mencionado informe previo.

Comentario

En principio, la iniciativa legislativa de creación del distrito de Santa Lucía nace del propio Poder Ejecutivo, y el Congreso de la República solo procedió a actualizarlo para continuar con su trámite de aprobación. Todas las observaciones hasta el momento expuestas, le corresponde absolverla al propio Poder Ejecutivo, dado que la propuesta legislativa se formuló en el seno de la SDOT de la PCM, y fue aprobado por el Consejo de Ministros, donde todos los sectores involucrados, tuvieron la oportunidad de observar en cumplimiento de sus competencias y funciones. El Congreso no elaboró el expediente de creación del distrito de Santa Lucía.

Dicho esto, el informe previo favorable de evaluación de la sostenibilidad fiscal de las jurisdicciones involucradas. Al respecto, la Comisión considera que dicha observación le correspondería responder al propio Poder Ejecutivo, a través del MEF, considerando que el proyecto de ley proviene del Poder Ejecutivo. Asumimos, que, en su oportunidad, se habrá contado con un informe previo favorable del MEF, considerando que este proyecto fue elaborado por el Poder Ejecutivo. En su defecto, es responsabilidad de dicho poder del Estado responder esta inquietud.

e. Observación 6

La exposición de motivos del proyecto de ley carece de análisis cuantitativo de los beneficios y costos de la medida, en particular, no presenta información socioeconómica (pobreza, necesidades básicas insatisfechas) que permita estimar las necesidades de gasto y el potencial recaudatorio (capacidad fiscal) del nuevo distrito propuesto, ni efectúa un análisis del impacto sobre las finanzas públicas de los distritos de origen (Tocache y Uchiza). Señala que el efecto inmediato de la creación de un nuevo distrito es la redistribución de los recursos de los distritos de origen y de los distritos de la misma provincia y/o departamento en favor del nuevo distrito.

Comentario

El proyecto de Ley 6781/2020-PE, siendo una iniciativa del Poder Ejecutivo, sí contiene un análisis costo beneficio. El mismo señala que la creación del distrito de Santa Lucía, con su capital Santa Lucía, en la provincia de Tocache del departamento de San Martín, favorecerá a una mejor organización territorial de la zona involucrada, generando una óptima descentralización de la gestión administrativa, así como una mejor administración de las estructuras productivas y de los servicios existentes en esta parte del país, así como mejorar la participación ciudadana en los procesos de planificación iniciados por este nivel de gobierno.

De igual modo, la iniciativa legislativa, a partir del segundo párrafo de su análisis costo beneficio, sí contempla información respecto a la sostenibilidad financiera del futuro distrito de Santa Lucía. En ella se exponen cuadros relativos a ingresos del

Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo con relación a la Autógrafa "Ley de creación del distrito de Santa Lucía, en la provincia de Tocache del departamento de San Martín" (Proyecto de Ley 6781/2020-PE).

Gobierno Regional de San Martín, ingresos de la provincia de Tocache, ingresos del distrito de Uchiza e ingresos del Centro Poblado de Santa Lucía.

Por otro lado, este requisito implica información acerca de beneficios y costos de la medida en particular. Se sabe que el proceso de descentralización busca que el interior del país pueda desarrollarse y que no esté unido con un cordón umbilical centralista. Entonces no puede hacerse un análisis refiriendo a temas cuantitativos respecto a la información socioeconómica de pobreza y necesidades básicas, porque la creación del distrito no solamente va a permitir a sus autoridades cerrar esa brecha, sino devolver la esperanza a esa población de Santa Lucía.

f. Observación 7

La creación de nuevos distritos implica un mayor costo para el Estado debido a que ocasiona el aumento del gasto destinado al funcionamiento como gasto corriente e infraestructura. Pues los distritos de Tocache y Uchiza que darían origen al de Santa Lucía, tienen una limitada capacidad fiscal y una alta dependencia de las transferencias.

Comentario

Reiteramos, la iniciativa legislativa nace del propio Poder Ejecutivo, dado que es materia de competencia exclusiva de dicho poder de Estado, y el Congreso de la República solo procedió a actualizarlo para continuar con su trámite de aprobación.

En ese sentido, recordemos que la iniciativa legislativa de creación del distrito de Santa Lucía, antes de ser remitida al Parlamento, fue aprobada por el Consejo de Ministros, lo que implica que todos los sectores, incluido el Ministerio de Economía y Finanzas, aprobaron su viabilidad económica y financiera y, con ello, su sostenibilidad fiscal, inclusive. No es novedad que la creación de una entidad genera gasto, no necesariamente aumento de gasto, empero, en la práctica solo se trata de una reasignación de recursos con la cual se financia el funcionamiento, en este caso, del nuevo distrito de Santa Lucía.

Al margen de ello, seguir ese criterio del Poder Ejecutivo llevaría al absurdo, pues en general las municipalidades no tienen capacidad recaudatoria, por lo que todas aquellas tendrían que desaparecer.

g. Observación 8

La fragmentación municipal es uno de los principales problemas de la descentralización peruana, tal como lo han destacado el FMI (2014)² y el Banco Mundial, debido a que no permite una ejecución eficiente de las responsabilidades y funciones que se les ha asignado a los gobiernos locales en el proceso de descentralización.

Comentario

Estos son criterios que adopta la PCM, para objetar algo que va en la línea del proceso de descentralización referido al tema de creación de distritos. Se trata de darle la oportunidad a una circunscripción del país para que pueda categorizarse y tenga la condición de distrito y pueda desarrollar la parte sur del departamento de San Martín.

Por otro lado, consideramos que no aplica para el caso específico del nuevo distrito de Santa Lucía, puesto que, en la práctica, los centros poblados que la conforman están de acuerdo con formar una nueva unidad municipal, y tanto la municipalidad

Dictamen de Insistencia recaído en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo con relación a la Autógrafa "Ley de creación del distrito de Santa Lucía, en la provincia de Tocache del departamento de San Martín" (Proyecto de Ley 6781/2020-PE).

distrital de Uchiza como la provincial de Tocache, avalan a la nueva organización administrativa.

La decisión soberana de los ciudadanos, está por encima de cualquier aspecto académico que solo debe ser tomado como referencia teórica, más no como una limitación, y menos aun cuando no existe una regulación específica al respecto.

La creación del distrito de Santa Lucía busca acercar el Estado al ciudadano, facilitando el acceso a los servicios que el Estado está en la obligación de brindarles a todos sus ciudadanos, para contribuir con su desarrollo integral, es decir, busca un Estado más eficaz y eficiente en cumplimiento de su rol subsidiario.

h. Observación 9

La exposición de motivos del proyecto de ley, no cuenta con una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que puedan ser destinados para su implementación durante el año fiscal 2021, que asegure su financiamiento, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público. Asimismo, no incluye una evaluación costo - beneficio en términos cuantitativos y cualitativos, vulnerando de esta manera

Comentario

Volvemos a ratificar que la proposición legislativa materia de la observación es del propio Poder Ejecutivo, siendo una propuesta de creación de distrito, asumimos que cuando en el Consejo de Ministros, los titulares de las carteras involucradas participaron y avalaron la creación de estos nuevos distritos, por tanto, asumimos que sí se contaban con una evaluación presupuestaria. Ahora, si bien ya se aprobó el presupuesto 2021, los créditos presupuestarios pueden asignarles a través de un crédito suplementario. Esa no es ninguna limitación.

Al margen de ello, en realidad se trata de concluir con el proceso de crear el nuevo distrito de Santa Lucía, y se le permita a las autoridades y a la población gestar su propio desarrollo, y la propia creación de un distrito va a mejorar los índices de recaudación porque va a encontrar a la población a las autoridades que están pensando en el desarrollo de su circunscripción no como centro poblado, sino como distrito.

V. CONCLUSIÓN

Por todo lo expuesto, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, de conformidad con el literal a) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la Republica, recomienda la **APROBACION del Dictamen de Insistencia** ante la Observación formulada por el Poder Ejecutivo a la Autógrafa "Ley de creación del distrito de Santa Lucía en la provincia de Tocache del departamento de San Martín" (**Proyecto de Ley 6781/2020-PE**), en sus términos.

Dese cuenta.

Sala de Comisión.

Lima, 10 de febrero de 2021