

- DESCENTRALIZACIÓN



"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"
 "Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

OFICIO N° 324 -2018 -PR

Lima, 08 de noviembre de 2018

Señor

DANIEL SALAVERRY VILLA

Presidente del Congreso de la República

Presente.-

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Vicos. Al respecto, estimamos conveniente observar la misma por lo siguiente:

1. La Autógrafa de Ley tiene por objeto declarar de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Vicos, en la provincia de Carhuaz, departamento de Áncash.
2. El numeral 7 del artículo 102 de la Constitución Política del Perú señala que es atribución del Congreso de la República aprobar la demarcación territorial que proponga el Poder Ejecutivo, y en atención a ello se tiene que la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, en su artículo 5 precisa que la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de su Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial, actualmente la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial, es el órgano rector del sistema nacional de demarcación territorial, ejerciendo, entre otras, las competencias para normar, coordinar, asesorar, supervisar y evaluar el tratamiento de todas las acciones de demarcación territorial.

Asimismo, el reglamento de la citada ley, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2003-PCM, establece los requisitos para la creación de distritos y reafirma la competencia de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial¹, para proponer al Presidente del Consejo de Ministros los proyectos de Ley de los expedientes de demarcación y organización territorial, y por ende quien analiza los requisitos antes indicados.

Mediante la Primera Disposición Complementaria de la Ley N° 27795 se declara de preferente interés nacional el proceso de demarcación y organización territorial del país, autorizándose al Poder Ejecutivo y a los Gobiernos Regionales a priorizar las acciones correspondientes sobre los distritos y provincias que lo requieran.

Adicionalmente, conforme al artículo 13 de la Ley N° 27795, y al artículo 29 de su Reglamento, se pueden identificar espacios al interior del territorio nacional como zonas de interés nacional para iniciar acciones de demarcación territorial, lo cual, en el marco de lo expuesto, sólo puede ser a propuesta del Poder Ejecutivo.

En esa línea, es absolutamente claro que es competencia del Poder Ejecutivo proponer la demarcación territorial (incluyendo aquellas declaraciones de interés nacional para fines de demarcación) y como tal, el Congreso de la República al declarar de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Vicos, contraviene el numeral 7 del artículo 102 de la Constitución Política del Perú.

¹ Conforme el artículo 64 del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado por Decreto Supremo N° 022-2017-PCM.

3. Conforme al principio de subsidiariedad recogido en la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, las actividades de gobierno en sus distintos niveles alcanzan mayor eficiencia, efectividad y control de la población si se efectúan descentralizadamente. La subsidiariedad supone y exige que la asignación de competencias y funciones a cada nivel de gobierno sea equilibrada y adecuada a la mejor prestación de los servicios del Estado a la comunidad.

En ese sentido, las acciones de demarcación territorial pretenden resolver las necesidades de una población que reside en un entorno local o regional, por lo que éstas deben ser atendidas, siguiendo este principio de subsidiariedad, por el gobierno regional correspondiente a través de los instrumentos técnicos contemplados en la legislación vigente sobre la materia.

Asimismo, el interés nacional debería reflejar la necesidad de atender una preocupación cuya solución produce efectos que superan los entornos locales y de beneficiar al Estado en su conjunto y, como tal, prevalece sobre cualquier otro interés, propendiendo al bien común de la sociedad peruana, al logro de un objetivo nacional o de una política pública.

Cabe anotar que en la normativa nacional vigente sobre demarcación y organización territorial no existen disposiciones legales que desarrollen la figura de "interés nacional" o el procedimiento que se debe seguir para la declaratoria del mismo; sin embargo, el sentido de "interés nacional" en asuntos de demarcación territorial que inspira tales declaraciones debe ser el señalado en el párrafo precedente, situación que no se verifica en la Autógrafa de Ley.

Sin perjuicio de lo expuesto, cabe señalar además que de la información con la que se cuenta para la evaluación de las características del centro poblado de Vicos se advierte que no cumple con condiciones mínimas para ser distrito:

El distrito Marcará, donde se ubica el centro poblado de Vicos – Huacaspampa, no cuenta con límites completamente definidos por ley. Solamente tiene dos colindancias definidas por ley:

- Con el distrito de Chacas (provincia Asunción) definida con la Ley N° 23764, que crea la provincia de Asunción.
- Con el distrito de Anta (provincia Carhuaz) definida con la Ley N° 1345, que crea el distrito de Anta.

En tal sentido, se debe tener en cuenta lo dispuesto en el último párrafo del artículo 33 del Reglamento de la Ley N° 27795, que señala que no podrá iniciarse el trámite ni generarse expedientes sobre iniciativas o petitorios de una misma acción de demarcación territorial que presuponga superposición de ámbitos territoriales o diferendos limítrofes.

4. De conformidad con la Quinta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1275, *Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales*, para el redimensionamiento o creación de nuevos distritos y/o provincias, es requisito contar con un informe previo favorable del Ministerio de Economía y Finanzas respecto de la sostenibilidad fiscal de las jurisdicciones involucradas en la propuesta.

La exposición de motivos del Proyecto de Ley N° 1584/2016-CR que da origen a la Autógrafa de Ley, carece de un 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 la capacidad fiscal del distrito de Marcará redimensionado y el nuevo distrito Vicos, respectivamente.

El distrito de Marcará, del cual se desmembraría el nuevo distrito de Vicos en la provincia de Carhuaz, departamento de Áncash, tiene uno de los más pobres desempeños en cuanto a indicadores de sostenibilidad fiscal del país. De acuerdo a información preliminar del 2017, este gobierno local solo puede financiar el 8,1% de sus gastos corrientes con sus ingresos propios, lo que denota una altísima dependencia de las transferencias del gobierno nacional. En tal sentido, la fragmentación distrital llevaría a deteriorar aún más estos indicadores en una eventual creación del distrito de Vicos.

Una información crítica para proyectar la capacidad fiscal de un distrito redimensionado y del nuevo distrito, es la estimación del número de contribuyentes, que se obtiene a partir de la información sobre población involucrada. Al respecto, de conformidad con las proyecciones de población del INEI² para el 2018, el distrito de Marcará, del cual se desmembraría el nuevo distrito de Vicos tiene una población de 9455 habitantes, en tanto que con la información del Censo de Población y Vivienda de 2017, dicho distrito contaría con 9478 habitantes. Asimismo, dicho Censo arroja que los centros poblados que conformarían el nuevo distrito poseen 5130 habitantes³, cifra que representa el 54% del total de la población actual del distrito de Marcará. En consecuencia, más de la mitad de habitantes estarían en el nuevo distrito, lo que podría colisionar con lo establecido por el Reglamento de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, aprobado por el Decreto Supremo N° 019-2003-PCM, respecto a la creación de distritos⁴, ya que el distrito de origen podría ver reducidos sus ingresos en más del 50%.

La exposición de motivos señala que el nuevo distrito estaría conformado por los caseríos y anexos de: Vicos, Pachin, Vicos Pachan, Paltash, Ucush Pampa, Recuayhuanca, Chucllapampa, Pausa Pampa, San Geronimo de Coyrocscho, Cullhuash, Cachipachan, Wiash, Punto Corral, Yanahuanca, Ullmay, entre otras. Asimismo, indica que el nuevo distrito estaría contando con una población de 6000 habitantes, proveniente del poblado menor Vicos. Sin embargo, el análisis costo-beneficio, no evalúa cómo afectaría esta fragmentación al distrito de Marcará, el cual con la información del INEI cuenta con una población de 9455 habitantes.

3

2 Informado a este Ministerio por el INEI con informado mediante el OFICIO N° 029-2018- INEI/DTDIS.

3 La exposición de motivos señala que el nuevo distrito de Vicos contaría con una población estimada de 6000 habitantes al estar conformado por 16 de los 41 centros poblados (la exposición de motivos hace referencia a caseríos y anexos).

4 El Reglamento de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, aprobado por el Decreto Supremo N° 019-2003-PCM señala lo siguiente en el numeral b.2 del literal b) del artículo 12: Las rentas generadas del distrito del cual se desagrega la nueva circunscripción territorial no deberán verse mermadas en más del 50 % respecto a la nueva creación distrital.

PERÚ: POBLACIÓN TOTAL, NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS (NBI) Y SUPERFICIE TOTAL, SEGÚN DEPARTAMENTO, PROVINCIA Y DISTRITO

Ubigeo	Departamento, provincia y distrito	Población proyectada 2018 P/	Área de residencia 2007 (%)		Necesidades Básicas Insatisfechas 2007 (%)		Superficie censal Km ²
			Urbana	Rural	Con una NBI	Al menos dos NBI	
020600	CARHUAZ	47,773	33.9	66.1	33.1	30.1	804.0
020601	CARHUAZ	15,758	52.3	47.7	29.3	30.2	194.6
020602	ACOPAMPA	2,681	34.8	65.2	35.5	18.7	14.2
020603	AMASHCA	1,554	44.3	55.7	40.2	42.6	12.0
020604	ANTA	2,501	25.9	74.1	37.0	32.8	40.8
020605	ATAQUERO	1,331	18.4	81.6	40.5	45.9	47.2
020606	MARCARA	9,455	14.9	85.1	29.7	41.9	157.5
020607	PARIAHUANCA	1,628	35.9	64.1	36.3	28.6	11.7
020608	SAN MIGUEL DE ACO	2,795	12.6	87.4	34.4	15.0	133.9
020609	SHILLA	3,301	39.6	60.4	39.0	25.2	130.2
020610	TINCO	3,307	37.4	62.6	30.1	18.4	15.4
020611	YUNGAR	3,462	18.8	81.2	41.4	19.5	46.4

Fuente: INEI (informado mediante el OFICIO N° 029-2018- INEI/DTDIS)

Por otro lado, la municipalidad de origen, Marcará, percibe anualmente en promedio S/ 1,3 millones de FONCOMUN, el cual tendría que redistribuirse de crearse el distrito Vicos, reduciéndose estos recursos destinados al funcionamiento de la municipalidad y a la prestación de servicios públicos. Asimismo, los montos de canon y regalía minera tendrían que ser redistribuidos, afectando la ejecución de proyectos de inversión pública.

Municipalidad Distrital de Marcará

(Soles)

Recursos	2012	2013	2014	2015	2016	2017
CANON MINERO	4,582,733	4,702,455	3,505,655	1,925,405	1,359,104	2,217,906
CANON HIDROENERGETICO	16,016	52,339	47,141	95,693	105,462	83,841
CANON PESQUERO	163,468	110,260	109,945	75,679	47,059	61,326
FONCOMUN	1,369,255	1,369,255	1,394,838	1,369,255	1,369,255	1,369,354
REGALÍAMINERA	17,991	21,081	12,500	16,770	289,419	1,080,778
TOTAL	6,149,463	6,255,391	5,070,080	3,482,802	3,170,299	4,813,206

Fuente: Transparencia Económica - MEF

- La propuesta de creación de un nuevo distrito, como el caso de Vicos, genera expectativas de mayores recursos en favor del nuevo distrito, sin afectar al resto. No obstante, los efectos son contrarios, constituyéndose en un riesgo latente de conflictos sociales por expectativas no ciertas y menores transferencias para todos los distritos del departamento.

Implica un mayor costo para el Estado debido a que ocasiona el aumento del gasto destinado al funcionamiento (gasto corriente) de estas nuevas municipalidades y para el seguimiento del gasto de los recursos transferidos.

La fragmentación municipal es uno de los principales problemas de la descentralización peruana, pues no permite la ejecución eficiente de las responsabilidades y funciones asignadas a los gobiernos locales en el proceso de descentralización. Genera la fragmentación de los recursos públicos que el Gobierno Central distribuye y transfiere a los gobiernos locales, gobiernos regionales y otras entidades beneficiarias, impidiendo la realización de proyectos de inversión pública de

impacto provincial y regional. (FONCOMUN, Canon, Sobre canon, FOCAM, Regalía Minera, Renta de Aduanas, entre otros).

Además, va en sentido contrario a las buenas prácticas recomendadas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), a la cual el Estado Peruano aspira ser miembro. Sobre el particular, la OCDE recomienda considerar el criterio de "sostenibilidad fiscal" para la creación de nuevos distritos.

En ese sentido, la Autógrafa de Ley es contraria a las medidas destinadas a promover la fusión de municipios distritales y las relaciones de asociatividad municipal, aprobadas mediante las Leyes N°s 29021, Ley de Promoción para la Fusión de Municipios Distritales, y 29029, Ley de la Mancomunidad Municipal.

De los 1834 distritos existentes antes del 2010, se tienen 1874 a la fecha, al haberse creado 40 nuevos distritos, número que continuaría incrementándose con las propuestas de creación de más distritos, como la Autógrafa señalada. Con la fragmentación municipal que se está proponiendo con la creación de nuevos distritos sin capacidades para generar recursos, solo se incrementan los gastos corrientes, se afecta la posibilidad de generar servicios a la comunidad, impidiendo la realización de proyectos de inversión pública de impacto provincial y regional.

Por las razones expuestas, se observa la mencionada Ley, en aplicación del artículo 108 de la Constitución Política del Perú.

Atentamente,



MARTÍN ALBERTO VIZCARRA CORNEJO
Presidente de la República



CÉSAR VILLANUEVA ARÉVALO
Presidente del Consejo de Ministros

1584/2016-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, ~~08~~ de noviembre de 2018

Pase a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, con cargo de dar cuenta de este procedimiento al Consejo Directivo.

GIANMARCO PAZ MENDOZA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA



**LA COMISIÓN PERMANENTE DEL
CONGRESO DE LA REPÚBLICA;
Ha dado la Ley siguiente:**



**LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA
LA CREACIÓN DEL DISTRITO DE VICOS**

Artículo único. Declaración de interés nacional

Declárase de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Vicos en la provincia de Carhuaz, departamento de Áncash.

*Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.
En Lima, a los diecisiete días del mes de octubre de dos mil dieciocho.*

DANIEL SALAVERRY VILLA
Presidente del Congreso de la República

LEYLA CHIHUÁN RAMOS
Primera Vicepresidenta del Congreso de la República

AL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA



6
7