57/2017-CR

- DESCENTRALIZACIÓN

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
23 JUL 2018
RECIBIDO
Firma _____ Hora 12:35

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

OFICIO Nº 138 -2018 –PR Lima, 22 de julio de 2018

Señor
LUIS GALARRETA VELARDE
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 Cascabamba. 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 Cascabamba, en la provincia de Andahuaylas, departamento de Apurímac.

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 Territorial[1], 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.

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

3. La propuesta de creación del distrito de Cascabamba no está sustentada en criterios de sostenibilidad fiscal establecidos en 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.

   En el caso del Proyecto de Ley N° 57/2017-CR que da origen a la Autógrafa de Ley, se tiene que la principal fuente de financiamiento del distrito de Santa María de Chicmo, distrito de origen del nuevo distrito de Cascabamba, es el FONCOMUN que representa el 96% de sus ingresos. Con la creación del nuevo distrito, este recurso se repartiría entre el distrito de origen y el nuevo; éste último recibiría S/ 272 729, por lo que será necesario aumentar el monto en más de 40% para llegar al FONCOMUN mínimo de 8 UITs.

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

164893 - ATD

La creación del distrito propuesto incrementaría los gastos administrativos pues será necesario financiar la nueva estructura administrativa, personal y funcionarios; a su vez, nuevas instalaciones administrativas y gastos fijos a cubrir en el año. En este escenario, los recursos restantes serán mucho menores para destinarlos a la inversión local y la provisión de servicios municipales, para mejorar las condiciones de vida de su población.

La creación de un distrito genera falsas expectativas en relación a nuevos recursos, sin afectar al distrito de origen y a los otros distritos de la provincia. Las diferentes expectativas, sobredimensionadas, suelen ser el origen de demandas de recursos adicionales al Ministerio de Economía y Finanzas, así como de conflictos entre los gobiernos locales y la comunidad. La creación del nuevo distrito no aumenta el monto de recursos a las municipalidades, por lo que no se asegura una mejor provisión de servicios a la comunidad.

La distribución de recursos a un mayor número de municipalidades distritales agudiza el problema de la atomización de los recursos del presupuesto al tener que distribuirse los escasos recursos, como FONCOMUN y otros, entre un mayor número de beneficiarios, en algunos casos, con población pequeña, impidiendo la ejecución de obras de envergadura que beneficien a la mayor cantidad de población posible, lo que limita la eficiencia del gasto de las municipalidades.

El distrito de Santa María de Chicmo, del que se originaría el distrito de Cascabamba, a pesar de tener población de menos de 10 mil habitantes, muestra escasa capacidad fiscal como para financiar el funcionamiento de otra municipalidad desmembrada de su territorio (los ingresos propios en 2017 ascendieron a sólo S/ 137 mil). Los gastos en remuneraciones, obligaciones previsionales y CAS ascienden a S/ 981 mil anuales en el caso de Santa María de Chicmo, monto superior al de sus ingresos propios generados en su jurisdicción. Esto implica que, con la fragmentación, el distrito propuesto de Cascabamba, así como el de Santa María de Chicmo, duplicarán los gastos corrientes y no tendrían como financiar los mismos.

Por otra parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), al cual el Estado Peruano aspira a ser miembro, señala en el Informe de Evaluación Territorial (Territorial Reviews: Perú, 2016) que "la creación de nuevas municipalidades que se viene llevando a cabo contribuirá a la fragmentación administrativa e ineficiencia en el país". En ese sentido, recomienda que "El Perú necesita tener mucho cuidado cuando considere la creación de nuevos distritos". Entre los criterios que, como mínimo debieran ser considerados señala: "sostenibilidad fiscal de los nuevos distritos".

4. En ese sentido, como se aprecia, la creación de nuevos distritos:

   - 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, Sobrecanon, FOCAM, Regalía Minera, Renta de Aduanas, entre otros)

   - 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.

   - Es contraria a las medidas destinadas a promover la fusión de municipios distritales y las relaciones de asociatividad municipal, cuya normatividad tienen por objetivo que el tamaño de las circunscripciones sea adecuada para la gestión pública, elevar la

calidad de los servicios públicos, hacer posible la gestión de la competitividad territorial, y coadyuvar en las estrategias de lucha contra la pobreza; así como buscar promover la prestación conjunta de servicios y la ejecución de obras, optimizando el uso de los recursos a través de la generación de beneficios en el desarrollo de economías de escala. Tenemos alrededor de 500 municipalidades que cuentan con una población entre 172 y 1990 habitantes.

- De los 1834 distritos que existían antes del 2010, se tienen en la actualidad 1874 al haberse creado 40 nuevos distritos, número que continuaría incrementándose con las propuestas de creación de más distritos. Con la fragmentación municipal que se deriva de la creación de nuevos distritos sin capacidad 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

57/2017-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 23 de julio 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.

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

4

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 CASCABAMBA

Artículo único. Declaración de interés nacional

Declárase de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Cascabamba, en la provincia de Andahuaylas, departamento de Apurímac.

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

LUIS GALARRETA VELARDE
Presidente del Congreso de la República

MARIO MANTILLA MEDINA
Primer Vicepresidente del Congreso de la República

AL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA