

217/2016-CR

**DESCENTRALIZACIÓN**



"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

OFICIO N° 280 -2017 -PR

Lima, 18 de octubre de 2017

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 Pampa Grande. Al respecto, estimamos conveniente observar la misma por lo siguiente:

1. El inciso 7 del artículo 102 de la Constitución Política del Perú, establece entre las atribuciones del Congreso de la República aprobar la demarcación territorial que proponga el Poder Ejecutivo, de lo cual se desprende que, únicamente el Poder Ejecutivo puede proponer la demarcación territorial. Dentro de este marco constitucional, el artículo 1 de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, establece que el tratamiento de demarcación territorial es de competencia exclusiva del Poder Ejecutivo.

En dicho contexto, el artículo 5 de la mencionada Ley N° 27795 precisa que la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de su Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial, hoy Secretaría de Demarcación y Organización Territorial, es el órgano rector del sistema nacional de demarcación territorial, con competencias para normar, coordinar, asesorar, supervisar y evaluar el tratamiento de todas las acciones de demarcación territorial.

De igual manera, el artículo 76 del Texto Único Ordenado del Reglamento del Congreso de la República señala que las proposiciones presentadas por el Presidente de la República pueden versar sobre cualquier asunto, y de manera exclusiva le corresponde la iniciativa en materia de demarcación territorial.

En ese sentido, se observa la Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Pampa Grande, en la provincia de Chiclayo del departamento de Lambayeque, porque al regular materias de demarcación territorial de competencia exclusiva del Poder Ejecutivo, vulnera el principio de la separación de poderes previsto en el artículo 43 de la Constitución Política del Perú y el inciso 7 del artículo 102 de la misma Constitución.

2. Por otra parte, 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 la 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, situación que no es recogida en la exposición de motivos del proyecto de Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Pampa Grande.

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. En el presente caso, la creación del distrito de Pampa Grande afectaría las transferencias del FONCOMUN al distrito que sería redimensionado, el distrito de Chongoyape, y a todos los distritos de la provincia de Chiclayo y el departamento de

Lambayeque. Además, genera expectativas de mayores recursos en favor del nuevo distrito, lo cual constituye un riesgo latente de conflictos sociales por expectativas no ciertas y menores transferencias para todos los distritos del departamento.

Asimismo, se debe tener en cuenta que el fraccionamiento territorial no solo afecta la transferencia de recursos, sino también afecta la capacidad recaudatoria de estas entidades para financiar sus gastos operativos. Sobre el particular, las municipalidades en el Perú se caracterizan por ser entidades pequeñas en población y de baja capacidad recaudatoria (sus gastos corrientes en general superan sus ingresos propios), por lo que tienen limitada sostenibilidad fiscal. En el año 2016, de las 1872 municipalidades existentes, alrededor de 1000 de ellas (53% de municipalidades), las menos pobladas, tienen en promedio gastos corrientes que representan más de 6 veces su capacidad de captar recursos propios. Esta situación lleva a que las municipalidades pequeñas en población y capacidad recaudatoria, tengan que financiar sus gastos corrientes con las transferencias de FONCOMUN. En ese sentido, el fraccionamiento territorial limita las capacidades fiscales y la sostenibilidad de las municipalidades, al tener que destinar casi la totalidad de sus limitados recursos a gastos corrientes en desmedro de sus gastos de inversión.

3. Por otra parte, la creación de nuevos distritos requiere de recursos financieros para contratar o designar personal para su funcionamiento (nuevos funcionarios municipales y nuevas autoridades) y/o el pago de las remuneraciones del personal que asigne la municipalidad de origen, así como para la implementación de la infraestructura que garantice el funcionamiento de la nueva municipalidad; gastos operativos que al incrementarse reducen los recursos de inversión para cerrar brechas de acceso a servicios básicos de la población más pobre, siendo la incidencia de pobreza mayor en los distritos más pequeños.

La creación de nuevos distritos genera 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 y genera el aumento del gasto corriente; lo cual, además, es contrario a la finalidad de la fusión de municipios distritales y las relaciones de asociatividad municipal aprobadas mediante las Leyes N° 29021, Ley de Promoción para la Fusión de Municipios Distritales y N° 29029, Ley de la Mancomunidad Municipal.

4. Además, se debe tener en cuenta que la fragmentación municipal es uno de los principales problemas de la descentralización peruana, pues no permite la ejecución eficiente de responsabilidades y funciones asignadas a los gobiernos locales en el proceso de descentralización. 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.
5. Finalmente, debe resaltarse que conforme el 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 de manera descentralizada. 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.

Así, 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.

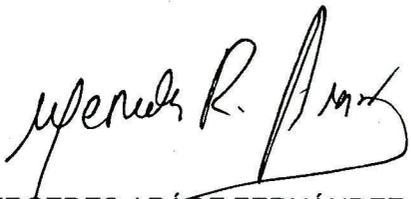
En ese marco de análisis, el interés nacional debe reflejar la necesidad de atender una preocupación cuya solución produce efectos que superan los entornos locales buscando beneficiar al Estado en su conjunto y, como tal, prevalece sobre cualquier otro interés, buscando satisfacer el bien común de la sociedad peruana, el logro de un objetivo nacional o de una política pública; sin embargo, este sentido de "interés nacional" no se verifica en la Ley en cuestión.

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

Atentamente,



PEDRO PABLO KUCZYNSKI GODARD  
Presidente de la República



MERCEDES ARAOZ FERNÁNDEZ  
Presidenta del Consejo de Ministros

217/2016-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
Lima, 19 de OCTUBRE de 2017

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 REPÚBLICA



**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;**

**Ha dado la Ley siguiente:**

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

**Artículo único. Declaración de interés nacional**

*Declárase de preferente interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Pampa Grande en la provincia de Chiclayo, departamento de Lambayeque.*

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

**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**

