– DESCENTRALIZACIÓN PROY. 447 y OTROS

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE Y DIGITALIZACIÓN DE DOCUMENTOS
14 ENE 2021
RECIBIDO
Firma..... Hora 4:27 p.m.

"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"
"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

OFICIO Nº 023 -2021 –PR

Lima, 14 de enero de 2021

Señora
MIRTHA ESTHER VÁSQUEZ CHUQUILIN
Presidenta a.i. 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 publica la creación del distrito de Ñunya Jalca. Al respecto, estimamos conveniente observar la misma por lo siguiente:

1. En principio, es preciso anotar que el numeral 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.

   Asimismo, el artículo 76 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 legislación demarcatoria territorial.

   Considerando el marco constitucional antes citado, el artículo 1 de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, señala que dicha ley tiene por finalidad establecer las definiciones básicas, criterios técnicos y los procedimientos para el tratamiento de demarcación territorial el cual es competencia exclusiva del Poder Ejecutivo.

   El numeral 5.1 del artículo 5 de la citada Ley N° 27795 precisa además que la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial del Viceministerio de Gobernanza Territorial, es el órgano rector del Sistema Nacional de Demarcación Territorial, con competencia, entre otras funciones, para conducir las acciones de demarcación territorial de creación de distrito o provincia, fusión de distritos, traslado de capital y anexión en zonas declaradas de interés nacional.

2. En adición a lo expuesto, el artículo 13 de la referida Ley N° 27795, señala que se pueden identificar espacios al interior del territorio nacional como zonas de interés nacional para iniciar acciones de demarcación territorial, acciones que sólo corresponden, sin excepción, a la Presidencia del Consejo de Ministros.

   Sin embargo, 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, a través de los instrumentos técnicos contemplados en la legislación vigente sobre la materia.

3. Por tanto, el interés nacional debe 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, al logro de un objetivo nacional o de una política pública, conforme a lo que establece el artículo 99 del Reglamento de la Ley N° 27795, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 191-2020-PCM.

4. Así, para el Tribunal Constitucional, el interés público -que bien puede y/o debe identificarse, en definitiva, con el interés nacional- es un concepto que *"tiene que ver con aquello que beneficia a todos, por ende, es sinónimo y equivalente al interés general de la comunidad"*[1]. En la misma línea, la necesidad pública puede entenderse, a decir de García Toma, como el *"conjunto de medidas que redundan en beneficio, ventaja o utilidad a favor de la ciudadanía"*[2].

   Entonces, tanto la necesidad pública como el interés público y/o el interés nacional son conceptos indeterminados que están vinculados al bienestar de la sociedad, es decir a *"aquello que resulta útil, valioso y hasta vital para la colectividad"*[3].

   Sin embargo, la inclusión de ambas categorías en una norma no debe emanar de una decisión arbitraria o del voluntarismo, sino por el contrario, debe surgir de una suficiente e idónea evaluación amparada en criterios técnicos y jurídicos que tendrían que quedar plasmados en ella, situación que no se presenta en el caso de la autógrafa analizada, que más allá de los fundamentos de la exposición de motivos del proyecto que la generó y de la opinión favorable de la Comisión competente del Congreso, no satisface tal obligación.

   En efecto, si bien la Exposición de Motivos del proyecto de ley señala que se cumplen con los requisitos para la creación del distrito de Ñunya Jalca, tal cumplimiento debe ser determinado única y exclusivamente por el Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros, conforme establecen los dispositivos citados de la Constitución, la Ley N° 27795 y su Reglamento.

5. En ese contexto, de acuerdo al artículo 102 del reglamento de la Ley N° 27795 la creación de distritos se sujeta al cumplimiento de los requisitos que dicho artículo establece. Al respecto la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial indica que, luego de la evaluación realizada, se advierte que la creación distrital que se pretende declarar de interés nacional no cumple con dichos requisitos, conforme al siguiente análisis:

---

[1] STC Nº 00090-2004-AA. Fundamento 11.
[2] García Toma, Víctor. "Análisis sistemático de la Constitución peruana de 1993". T. II. Universidad de Lima. Lima, 1995, p. 140.
[3] STC N° 3283-2003-AA. Fundamento 33.

PROPUESTA QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN DEL DISTRITO DE ÑUNYA JALCA[4]

- Distrito del cual se desprendería: Bagua Grande (Tipo A2[5] *cercado*)
- Provincia : Utcubamba
- Departamento: : Amazonas
- CP propuesto como Capital : Ñunya Jalca

El distrito Bagua Grande no cuenta con límites territoriales por lo que los requisitos a cumplir se establecen en:

- Séptima Disposición Complementaria de la Ley N° 27795
- Numeral 102.2 del artículo 102 del Reglamento de la Ley N° 27795.

Requisitos Séptima disposición complementaria de la Ley N° 27795	**Verificación**	**Situación**
El ámbito del distrito a crearse no se ubique en el área generada a partir de la superposición de las propuestas técnicas de tratamiento de límites interdepartamental o intradepartamental.	Los PL no presentan ámbito. No se puede verificar.	No cumple
Los límites del distrito de origen en lo que sean coincidentes con los límites del distrito a crearse deben estar definidos por ley o por acta de acuerdo de límites o informe dirimente.	Los PL no presentan ámbito. No se puede verificar.	No cumple
Requisitos numeral 102.2 del artículo 102 del Reglamento de la Ley N° 27795	**Verificación**	**Situación**
El distrito del cual se escinde la propuesta cuenta con una antigüedad mayor a diez (10) años a partir de su fecha de creación o desde la última creación que se escindió de dicho distrito.	El último distrito que se escindió de Bagua Grande fue el distrito de El Milagro (año 1984)	Cumple
La denominación del distrito a crearse cumple con lo establecido en los artículos 81 y 82 del RLDOT.	Los PL no sustentan la denominación. No se puede verificar.	No cumple
Ser colindante con dos (2) o más distritos	Los PL no presentan un ámbito. No se puede verificar.	No cumple
Configurarse a partir de criterios técnicos geográficos así como de funcionalidad, cohesión y articulación.	Los PL no presentan un ámbito. No se puede verificar	No cumple
El núcleo urbano propuesto como capital debe tener la densidad mínima requerida para ser capital del distrito en el que se ubica, según la Tabla N° 1 que forma parte del RLDOT. (**Tipo A2 cercado**: el núcleo urbano debe cumplir cualquiera de los siguientes supuestos - *Ubicarse en un centro funcional que concentra una cantidad importante de establecimientos financieros. Esta mayor*	En distritos A2 cercado el núcleo urbano propuesto como capital debe ubicarse en una ciudad (mayor a 5,000 hab.) El centro poblado Ñunya Jalca cuenta con 877 hab.	No cumple

[4] Proyectos de Ley 447-2016-CR y 6000-2020-CR

[5] Según el Anexo 2 "Clasificación de distritos" que forma parte de la Resolución Viceministerial N° 005-2019-DVGT.

*concentración se verifica cuando la densidad es igual o superior a dos (2) desviación estándar respecto de la media de la **ciudad**.* - *Ubicarse en un centro funcional que cuenta con dos (2) tipos de concentraciones que se superponen (establecimientos financieros y viviendas). Esta mayor concentración se verifica cuando la densidad es igual o superior a una (1) desviación estándar respecto de la media de la **ciudad** para establecimientos financieros e igual o superior a una (1) desviación estándar respecto de la media de la **ciudad** para viviendas.)*		
Contar con informe previo favorable de evaluación de la sostenibilidad fiscal elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas.	No cuenta con informe previo favorable del MEF	No cumple

Por lo expuesto, siendo una prerrogativa del Poder Ejecutivo, constitucionalmente atribuida, proponer ante el Congreso de la República la demarcación territorial, no resulta viable la aprobación de una propuesta de declaración de interés nacional para la creación de un distrito que no evidencie el cumplimiento de los requisitos establecidos en la normatividad vigente que pueden ser verificados previamente a dicha declaración. En tal sentido, al no cumplirse con dicho presupuesto, corresponde observar la Autógrafa de Ley.

6. 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.

   La exposición de motivos del proyecto de Ley, que da lugar a la Autógrafa 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 del distrito de origen (Bagua Grande).

7. Además, la promoción de la creación de distritos, como ocurre con las "declaraciones de interés nacional y necesidad pública", generan falsas expectativas en la población tales como que la creación de un distrito traerá recursos adicionales para el mismo, sin afectar al distrito de origen y a los otros distritos de la provincia y/o del departamento, y, cuando ello no ocurre, se originan demandas de recursos adicionales al Ministerio de Economía y Finanzas, así como conflictos entre los gobiernos locales y la comunidad. Cabe señalar 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.

En efecto, la creación de nuevos distritos implica un mayor costo para el Estado debido a que ocasiona el aumento del gasto destinado al funcionamiento (gasto corriente) de estas nuevas entidades públicas pues requerirá de recursos financieros para contratar o designar un número de personal para su funcionamiento (nuevos funcionarios municipales y nuevas autoridades) y/o el pago de las remuneraciones del personal que le asigne la municipalidad de origen, así como para la implementación de infraestructura que garantice su funcionamiento. En consecuencia, al incrementarse los gastos operativos se reducen los recursos de inversión para cerrar las brechas de acceso a servicios básicos de la población más pobre.

Al respecto, en el 2019, la municipalidad provincial de Utcubamba financió con sus recursos propios solo el 11% de su gasto total, mientras que, el 68% de sus gastos se financiaron con recursos del FONCOMUN. Estos datos reflejan la limitada capacidad fiscal del distrito de Bagua Grande para dar origen al nuevo distrito de Ñunya Jalca, en tanto el primero tiene una alta dependencia de las transferencias.

8. Asimismo, se debe señalar que la fragmentación municipal es uno de los principales problemas de la descentralización peruana, tal como lo han destacado el FMI (2014)[6] 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. Según el Banco Mundial, el nivel de fragmentación resulta en "insuficientes bases fiscales y recursos de ingresos, elevados gastos administrativos fijos y, en muchos casos la imposibilidad de aprovechar las economías de escala en la prestación de servicios" [7].

   En ese mismo sentido, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), a la cual el Estado Peruano aspira 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"[8].

9. Finalmente, desde el ámbito estrictamente presupuestal, se formula observación a la Autógrafa de Ley, toda vez que en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley Nº 447/2016-CR, que la generó, 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 las reglas para la estabilidad presupuestaria reguladas en los incisos 3 y 4 del numeral 2.2 del artículo 2 de la Ley Nº 31085 Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2021.

   En consecuencia, la Autógrafa de Ley contraviene el Principio de Equilibrio Presupuestario contemplado en el artículo 78 de la Constitución Política del Perú, así como lo dispuesto en el inciso 1 del numeral 2.1 del artículo 2 del Decreto Legislativo N°

---

[6] Werner A. y A. Santos (2014): Peru: Staying the Course of Economic Success. IMF, Washington.

[7] "Perú: Hacia un sistema integrado de ciudades. Una nueva visión para crecer (2015)".

[8] Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos - OCDE, 2017, Territorial Reviews: Peru, 2016, Páginas 285-286.

1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.

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

Atentamente,

FRANCISCO RAFAEL SAGASTI HOCHHAUSLER
Presidente de la República

VIOLETA BERMÚDEZ VALDIVIA
Presidenta del Consejo de Ministros

98

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA LA CREACIÓN DEL DISTRITO DE ÑUNYA JALCA

<u>Artículo único</u>. Declaratoria de interés nacional y necesidad pública

Declárase de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Ñunya Jalca, en la provincia de Utcubamba, departamento de Amazonas.

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los diecisiete días del mes de diciembre de dos mil veinte.

MIRTHA ESTHER VÁSQUEZ CHUQUILIN
Presidenta a. i. del Congreso de la República

LUIS ANDRÉS ROEL ALVA
Segundo Vicepresidente del Congreso de la República

AL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Proyecto de Ley: 447/2016-CR Y 6000/2020-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 14 de enero de 2021

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.

.....
YON JAVIER PÉREZ PAREDES
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA