

- DESCENTRALIZACIÓN

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



OFICIO N° 017 -2018 -PR

Lima, 31 de enero 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 San Joaquín, en la provincia de Ica, del departamento de Ica. Al respecto, estimamos conveniente observar la misma por lo siguiente:

1. El artículo 43 de la Constitución Política del Perú establece que la República del Perú es democrática, social, independiente y soberana, y que su gobierno se organiza según el principio de la separación de poderes.

En esa línea, 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 legislación demarcatoria territorial.

En ese sentido, se observa la Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de San Joaquín, en la provincia de Ica, del departamento de Ica, que tiene su origen en el Proyecto de Ley N° 1301/2016-CR, 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. El Decreto Legislativo N° 1275, que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, establece que 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.

El nuevo distrito de San Joaquín se constituiría en el distrito de Ica en el departamento de Ica, que forma parte de la ciudad de Ica, ciudad compuesta por un área conurbada de

82521/ATD

siete distritos con un total de 300 mil habitantes en el 2017 en un territorio de 1940 Km² y una densidad poblacional de 154 habitantes/Km², la mayor del departamento de Ica. Con respecto a la creación del nuevo distrito de San Joaquín, este se constituiría con diversas urbanizaciones, pueblos jóvenes, asentamientos humanos, etc. que forman parte del distrito de Ica, el cual cuenta con 133 967 habitantes. La exposición de motivos señala que el nuevo distrito estaría contando con una población de 31 021 habitantes. El análisis costo – beneficio no evalúa cómo afectaría esta fragmentación al distrito de Ica.

Asimismo, la exposición de motivos de la Ley carece de análisis cuantitativo de los beneficios y costos de la medida, en particular, no presenta información que permita estimar las necesidades de gasto y el potencial recaudatorio (capacidad fiscal) del nuevo distrito de San Joaquín, ni efectúa un análisis del impacto sobre las finanzas públicas del distrito de Ica redimensionado del cual se desmembraría.

La creación del distrito de San Joaquín en la ciudad de Ica es una medida contraria a promover su desarrollo aprovechando la concentración, las economías de escala y la proximidad no sólo para proveer de manera eficiente servicios públicos a su población e inversiones urbanas, sino para una mejor gestión y administración de sus recursos públicos como un primer paso hacia la construcción de un sistema de ciudades más eficiente y equitativo que genere un mercado interno más amplio en el país.

Por lo expuesto, se deduce que la Ley objeto de análisis generará demandas de recursos adicionales al Tesoro Público, los cuales no se encuentran previstos en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2018, aprobado mediante la Ley N° 30693. En ese sentido, su implementación se contrapone con el Equilibrio Presupuestario recogido en el artículo 78 de la Constitución Política del Perú y en el Artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 28411.

3. El efecto inmediato de la creación de un nuevo distrito es la redistribución de los recursos de los distritos de origen y de los de la misma provincia y/o departamento en favor del nuevo distrito. Usualmente se tiene expectativas que la creación de un distrito traerá muchos recursos para el mismo, sin afectar al distrito de origen y los otros distritos de la provincia y/o del departamento. Las diferentes expectativas sobredimensionadas, suelen ser el origen de demandas de recursos adicionales al Ministerio de Economía y Finanzas, así como entre los gobiernos locales y la comunidad.

En ese sentido, la creación del nuevo distrito de San Joaquín no solo afectará las transferencias del FONCOMUN, canon y regalía al distrito redimensionado, Ica, sino también a todos los distritos de la provincia de Ica y del departamento de Ica. Asimismo, generará expectativas de mayores recursos en favor del nuevo distrito sin afectar al resto, constituyéndose, en un riesgo latente de conflictos sociales por expectativas no ciertas y menores transferencias para todos los distritos del departamento.

4. 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. Implica un mayor costo para el Estado al ocasionar aumento del gasto destinado al funcionamiento (gasto corriente) de la nueva entidad pública y para el seguimiento del gasto de los recursos transferidos.

Por ello, la fragmentación municipal es uno de los principales problemas de la descentralización peruana, debido a que 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. Por otra parte, 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 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 en ese sentido busca beneficiar al Estado en su conjunto y, como tal, prevalece sobre cualquier otro interés, buscando atender el 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 la señalada en el párrafo precedente, situación que no se verifica en la Ley materia de evaluación.

6. La situación descrita es contraria a las medidas para 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, normas que tienen por objetivo, entre otros, que el tamaño de las circunscripciones sea la 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 ejecución de obras, optimizando el uso de los recursos a través de la generación de beneficios en el desarrollo de economías de escala.

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

1301/2016CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 1 de FEBRERO 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 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 SAN JOAQUÍN, EN LA PROVINCIA
DE ICA, DEL DEPARTAMENTO DE ICA**

Artículo único. Declaración de interés nacional

Declárase de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de San Joaquín, en la provincia de Ica, del departamento de Ica.

*Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.
En Lima, a los quince días del mes de enero 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