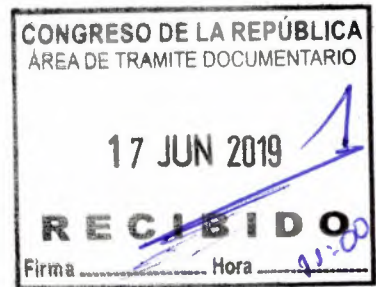


DESCENTRALIZACIÓN



"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"  
 "Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

OFICIO N° 171 -2019 -PR

Lima, 14 de junio de 2019

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

1. De acuerdo con lo señalado en el numeral 7 del artículo 102 de la Constitución Política del Perú, constituye una atribución del Congreso de la República, "Aprobar la *demarcación territorial que proponga el Poder Ejecutivo*", en concordancia con el artículo 189 de la Constitución Política del Perú, que señala: "*El territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local, en los términos que establece la Constitución y la ley, preservando la unidad e integridad del Estado y de la Nación. (...)*".
2. En concordancia con la norma constitucional, el numeral 5.1 del artículo 5 de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, prescribe lo siguiente: "*Artículo 5.- De los Organismos competentes. Son organismos competentes en asuntos y materias de demarcación territorial: 1. La Presidencia del Consejo de Ministros a través de su Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial es el órgano rector del sistema nacional de demarcación territorial. Tiene competencia para normar, coordinar, asesorar, supervisar y evaluar el tratamiento de todas las acciones de demarcación territorial, a efecto de que se sustenten en criterios técnicos y geográficos. Tramita ante el Consejo de Ministros, los proyectos de ley de las propuestas que son conformes.*"
3. De acuerdo con la precitada Ley N° 27795, toda acción demarcatoria, tiene un procedimiento establecido por esta norma, tal como lo señala su artículo 10, modificado por la Ley N° 30187, que dice:

*"Artículo 10.- Del procedimiento*

*Los petitorios que promueva la población organizada, así como las iniciativas de oficio, deben cumplir los requisitos y documentos técnicos necesarios, conforme lo establece la presente Ley y su Reglamento.*

*El procedimiento se inicia en el respectivo Gobierno Regional. Los estudios de diagnóstico y zonificación son el marco para evaluar las propuestas demarcatorias. Los resultados de tales estudios son aprobados por la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial. El documento correspondiente y la resolución de aprobación son publicados en el portal de la Presidencia del Consejo de Ministros y del Gobierno Regional correspondiente.*

*A partir de tal aprobación, el Gobierno Regional tiene un plazo no mayor a ciento ochenta (180) días naturales para evaluar las iniciativas de oficio y los petitorios de orden demarcatorio y organizar el expediente técnico de saneamiento y organización territorial correspondiente, con arreglo a la normativa vigente. Con la opinión favorable correspondiente, tramita la propuesta ante la Presidencia del Consejo de Ministros.*

366779. ATD

*La Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros, como ente rector del sistema, valida la propuesta en un plazo no mayor a treinta (30) días naturales. En caso de existir observaciones, estas son subsanadas por el respectivo gobierno regional en el término de noventa (90) días naturales. Y, de ser conforme, inicia el trámite de remisión al Congreso de la República del correspondiente proyecto de ley.*

*Los expedientes que no reúnen los requisitos ni las evaluaciones técnicas para su trámite regular se declaran improcedentes."*

4. Asimismo, a nivel legislativo, el Reglamento del Congreso de la República, dispone en el literal e), numeral 1 del artículo 76, lo siguiente:

*"Requisitos especiales*

*Artículo 76. La presentación de las proposiciones de ley y de resolución legislativa está sujeta, además de lo señalado en el artículo precedente, a los siguientes requisitos especiales:*

*1. Las proposiciones presentadas por el Presidente de la República deben estar refrendadas por el Presidente del Consejo de Ministros y, en forma opcional, por el Ministro o los ministros cuyas carteras se relacionen en ícrma directa con la materia cuya regulación se propone. Pueden versar sobre cualquier asunto y de manera exclusiva le corresponde la iniciativa en materia presupuestal y financiera, legislación delegada, legislación demarcatoria territorial, tratados internacionales, consentimiento para el ingreso de tropas extranjeras sin afectar la soberanía nacional, prórroga del estado de sitio, declaración de guerra y firma de la paz y autorización para ausentarse del país. Además:*

*(...)*

*e) Las proposiciones de leyes demarcatorias territoriales deben acompañarse de los informes y antecedentes técnicos que señalen las normas que regulan la materia."*

5. En consonancia con las acotadas normas, los artículos 2 y 3 del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado por Decreto Supremo N° 022-2017-PCM, dispone que la Presidencia del Consejo de Ministros es competente a nivel nacional, entre otros, en materia de demarcación territorial; teniendo como una de las funciones generales, coordinar, dirigir, supervisar y evaluar, entre otros, los procesos de demarcación territorial.

En ese contexto, los artículos 64 y 65 del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, refieren que la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial es el órgano de línea, con autoridad técnico normativa a nivel nacional, encargada de coordinar y dirigir el proceso de demarcación, organización territorial, así como el saneamiento de límites. Es el órgano rector del Sistema Nacional de Demarcación Territorial, con competencia para normar, coordinar, asesorar, supervisar y evaluar que el tratamiento de todas las acciones de demarcación territorial se sustenten en criterios técnicos y geográficos.

6. Al amparo de dicho marco legal, a través del Informe N° D000095-2019-PCM-SDOT-JBG, la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros, emite opinión sobre la presente Autógrafa de Ley, indicando lo siguiente:

- 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 ellas deben ser atendidas siguiendo este principio de subsidiaridad 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 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 la señalada en el numeral precedente, situación que no se verifica en la Autógrafa de Ley materia de evaluación.
  - El distrito de Echarate (del cual se desprendería el eventual distrito de Kumpirushiato) se encuentra justamente en la colindancia de la provincia de La Convención (Cusco) con la provincia de Satipo (Junín); en tal sentido, considerando que el límite interdepartamental entre Cusco y Junín no se encuentra definido legalmente no es factible la creación del eventual distrito de Kumpirushiato en aplicación del último párrafo del artículo 33 del reglamento de la Ley N° 27795.
7. De acuerdo con lo señalado por la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros, el propuesto distrito de Kumpirushiato, se encontraría en un límite interdepartamental no definido entre Cusco y Junín; por lo que no es aplicable la excepción establecida en la Séptima Disposición Complementaria de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, incorporada por la Ley N° 30918, Ley que fortalece los mecanismos para el tratamiento de las acciones de demarcación territorial, que señala lo siguiente:

*“Séptima.- Casos especiales de creación de distritos*

*La creación de distritos en zonas de frontera u otras de interés nacional podrá ser tramitada aun cuando el distrito o la provincia de la cual se desprende no cuente con límites definidos por ley en su integridad, siempre y cuando concurren las siguientes condiciones:*

- a) Que el ámbito del distrito a crearse no se ubique al interior, en todo o en parte, del área que se genera a partir de la superposición de las propuestas técnicas elaboradas en el marco del tratamiento de límites interdepartamental o intradepartamental.*
  - b) Que mínimamente estén definidos por ley o por acta de acuerdo de límites o informe dirimente, los límites del distrito de origen en lo que sean coincidentes con los límites del distrito a crearse. (...).”*
8. De otro lado, si bien es cierto, el Dictamen de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, que da lugar a la presente Autógrafa de Ley, pone como antecedente el Informe Técnico N° 030-2015-PCM/DNTDT-OATGT-RRH, de fecha 19 de noviembre de 2015, expedido por la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial, considerando procedente el pedido de creación del distrito de Kumpirushiato, dando lugar al Proyecto de Ley N° 5385/2015-PE, presentado por el Poder Ejecutivo, se precisa lo siguiente:
- Mediante el Informe N° D002-2018-PCM/SDOT, con fecha 6 de marzo de 2018, la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial señala lo siguiente:

*“Modificación del ámbito de intervención directa y de influencia del VRAEM*

16. *Respecto al proyecto de ley que propone la creación del distrito de Kumpirushiato, cabe referir que el 10 de junio de 2016 se publicó el Decreto Supremo N° 040-2016-PCM que modificó el Decreto Supremo N° 074-2012-PCM, el cual excluyó del ámbito de influencia del VRAEM al distrito de Echarate, del cual se desprendería el nuevo distrito de Kumpirushiato.*
17. *En tal sentido, no corresponde su creación en el marco de los mencionados decretos supremos, los cuales, tal como se ha dicho en el numeral 10 del presente informe, no establecen zonas de interés nacional para acciones de demarcación. Dicha creación podría únicamente ser viable a través del procedimiento regular a cargo del Gobierno Regional de Cusco, de conformidad con lo establecido en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial.”*

- En mérito a dicho informe, la Presidencia de la República, mediante el Oficio N° 046-2018-PR, del 16 de marzo de 2018, previo acuerdo del Consejo de Ministros, solicitó a la Presidencia del Congreso de la República el retiro de los Proyectos de Ley sobre creación de distritos, incluyendo entre otros, el Proyecto de Ley N° 5385/2015-PE – Kumpirushiato.
  - Posteriormente, mediante el Informe N° D000004-2018-PCM-SDOT, de fecha 23 de abril de 2018, la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial señala que habiendo sido archivados por término de legislatura los proyectos de ley de creación de distritos, los expediente técnicos que lo sustentaban fueron nuevamente evaluados, concluyendo que no cumplen con los requisitos establecidos en la normativa vigente. Asimismo, da cuenta que en mérito al Acuerdo N° 26-2017-2018/CONSEJO-CR del Congreso de la República, se ha actualizado, entre otros, el Proyecto de Ley N° 5385-2015-PE, “Ley de Creación del Distrito de Kumpirushiato en la provincia de La Convención del departamento de Cusco, signándole el N° 2663/2017-PE.
  - Mediante el Informe N° D000008-2018-PCM-SDOT, de fecha 2 de octubre de 2018, la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial, al no haber variado la situación de dichos proyectos de ley, se ratifica en la opinión formulada a través del Informe N° D000002-2018-PCM/SDOT y del Informe N° D000004-2018-PCM/SDOT.
9. 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.

Además, la Exposición de Motivos de la propuesta 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 matriz de Echarate ni del nuevo distrito de Kumpirushiato, respectivamente.

10. Asimismo, la promoción de la creación de distritos, como ocurre con las “declaraciones de interés nacional y necesidad pública” generan expectativas 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.

11. Se debe indicar que 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.
12. Del mismo modo, se debe señalar que la fragmentación municipal es uno de los principales problemas de la descentralización peruana, tal como lo han destacado recientemente el FMI (2014)<sup>1</sup> 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<sup>2</sup>, 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”.

En el 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: Peru, 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”.

Asimismo, resulta conveniente advertir que mientras en Sudamérica (Brasil, Chile, Colombia, Bolivia y otros) por cada 31 000 habitantes se tiene un gobierno local, en el Perú se tiene un gobierno local por cada 15 000 habitantes. Ello sin mencionar que contamos con 200 municipalidades distritales con menos de 1 000 habitantes. Por lo que, permitir la creación de nuevos distritos con autonomía administrativa, económica y política genera una administración gubernamental compleja y sumamente atomizada.

13. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que la Quinta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1275 que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, establece lo siguiente:

*“Quinta. Informe Previo de Evaluación de la Sostenibilidad Fiscal*

*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<sup>3</sup> respecto de la sostenibilidad fiscal de las jurisdicciones involucradas en la propuesta.”*

14. Además, en relación a la creación de nuevos distritos es pertinente indicar lo siguiente:

- Generan la fragmentación de los recursos públicos (FONCOMUN, Canon, Sobrecanon, FOCAM, Regalía Minera, Renta de Aduanas, entre otros), 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.

---

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

2 “Perú: Hacia un sistema integrado de ciudades. Una nueva visión para crecer (2015)”.

3 Informe que le corresponde emitir a la Dirección General de Política Macroeconómica y Descentralización Fiscal.

- Implica un mayor costo para el Estado debido a que ocasiona el aumento del gasto destinado al funcionamiento (gasto corriente) de esta nueva municipalidad y para el seguimiento del gasto de los recursos transferidos.
  - La propuesta 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. Dichas normas tienen por objetivo, en primer lugar, 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; y, en segundo lugar, se busca 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. Se tiene alrededor de 500 municipalidades que cuentan con una población entre 172 y 1 990 habitantes.
  - Cabe indicar, que de los 1 834 distritos que existían antes del 2010, a la fecha se tienen 1 874 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, 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.
15. Con respecto a la propuesta de creación del nuevo distrito de Kumpirushiato, el cual se ubica en el actual distrito de Echarate, provincia de La Convención, departamento de Cusco, la exposición de motivos señala como capital del distrito a Kepashiato y estima una población en 16 590 habitantes, provenientes de 42 sectores, 7 Comunidades Nativas y un Centro Poblado. Sin embargo, el análisis costo-beneficio, no evalúa cómo afectaría esta fragmentación al distrito de Echarate, el cual con la información del INEI cuenta con una población de 27 153 habitantes, según los últimos resultados de los Censos Nacionales: XII de población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas, 2017.

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

Ubigeo	Departamento, provincia y distrito	Población total 2017	Área de residencia definición censal 2017		Necesidades Básicas Insatisfechas 2017 (%)		Superficie censal Km <sup>2</sup>
			Urbana	Rural	Con una NBI	Al menos dos NBI	
<b>080900</b>	<b>LA CONVENCION</b>	<b>167,701</b>	<b>73,673</b>	<b>94,028</b>	<b>30.6</b>	<b>14.2</b>	<b>30,062</b>
080901	SANTA ANA	30,862	26,287	4,575	14.2	1.6	359
<b>080902</b>	<b>ECHARATE</b>	<b>27,153</b>	<b>4,327</b>	<b>22,826</b>	<b>37.0</b>	<b>17.3</b>	<b>9,628</b>
080903	HUAYOPATA	5,582	2,895	2,687	20.9	5.7	524
080904	MARANURA	4,763	1,475	3,288	18.8	2.7	150
080905	OCOBAMBA	4,932	276	4,656	23.7	8.1	841
080906	QUELLOUNO	15,224	2,418	12,806	34.0	15.3	800
080907	KIMBIRI	18,722	11,607	7,115	38.8	23.7	906
080908	SANTA TERESA	7,003	1,979	5,024	24.5	7.3	1,340
080909	VILCABAMBA	10,944	467	10,477	30.1	16.5	3,319
080910	PICHARI	25,366	18,612	6,754	37.8	18.6	730
080911	INKAWASI	4,892	809	4,083	18.7	5.3	1,102
080912	VILLA VIRGEN	2,321	1,354	967	40.8	19.0	626
080913	VILLA KINTIARINA	2,315	642	1,673	38.4	37.5	229
080914	MEGANTONI	7,622	525	7,097	31.8	15.0	9,508

Fuente: INEI (informado mediante el OFICIO N° 4844-2018- INEI/DTDIS)

16. Finalmente, cabe señalar que la municipalidad de origen, Echarate, percibe anualmente en promedio S/ 11 millones de FONCOMUN, el cual tendría que redistribuirse de crearse el distrito Kumpirushiato, 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 las inversiones.

**Municipalidad Distrital de Echarate**

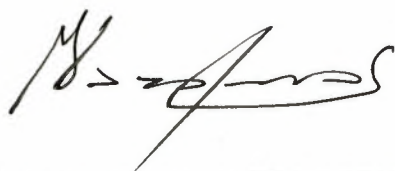
(Soles)

Recursos	2013	2014	2015	2016	2017	2018
CANON MINERO	826,152	2,249,882	3,038,994	1,087,259	1,449,978	3,771,378
CANON HIDROENERGETICO	273,849	376,453	411,376	487,100	711,901	741,562
CANON GASIFERO	472,858,572	460,382,285	333,452,904	201,322,141	98,458,161	125,068,949
FONCOMUN	11,317,638	12,389,614	12,312,664	10,531,344	8,981,007	11,039,366
REGALÍA MINERA	504,467	895,205	2,129,496	2,358,872	2,389,049	2,899,117
<b>TOTAL</b>	<b>485,780,679</b>	<b>476,293,439</b>	<b>351,345,435</b>	<b>215,786,717</b>	<b>111,990,096</b>	<b>143,520,373</b>

Fuente: Transparencia Económica-MEF

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

Atentamente,



MARTÍN ALBERTO VIZCARRA CORNEJO  
Presidente de la República



SALVADOR DEL SOLAR LABARTHE  
Presidente del Consejo de Ministros

**1941/2017-CR**

**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Lima,  de junio de 2019

**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



**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;**

**Ha dado la Ley siguiente:**

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

**Artículo único. Declaración de interés nacional**

*Declárase de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Kumpirushiato, en la provincia de La Convención, departamento de Cusco.*

*Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.*

*En Lima, a los veintiocho días del mes de mayo de dos mil diecinueve.*



**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**

