

DESCENTRALIZACIÓN, ...

"Año de la universalización de la salud"  
 "Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"



OFICIO N° 155 -2020 -PR

Lima, 25 de agosto de 2020

Señor  
**MANUEL ARTURO MERINO DE LAMA**  
 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 Utao. 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, reafirma que el tratamiento de demarcación territorial es competencia exclusiva del Poder Ejecutivo, estableciendo que las definiciones básicas, criterios técnicos y los procedimientos para el tratamiento de demarcación territorial es competencia exclusiva de dicho Poder del Estado.

El numeral 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.

Asimismo, 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 debería 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.

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 el señalado en el párrafo precedente, situación que no se verifica en la autógrafa en cuestión.

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"*<sup>1</sup>. 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"*<sup>2</sup>.

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"*<sup>3</sup>.

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 N° 5517/2020 señala que la creación de un distrito responde a las aspiraciones de la ciudadanía de tomar decisiones que les permita acceder al bienestar general a través de la nueva circunscripción, ello debe determinarlo única y exclusivamente el Poder Ejecutivo, mediante la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros, conforme establecen los dispositivos citados de la Constitución, la Ley N° 27795 y su Reglamento.

5. 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.

<sup>1</sup> STC N° 00090-2004-AA. Fundamento 11.

<sup>2</sup> García Toma, Víctor. "Análisis sistemático de la Constitución peruana de 1993". T. II. Universidad de Lima. Lima, 1995, p. 140.

<sup>3</sup> STC N° 3283-2003-AA. Fundamento 33.

La exposición de motivos del proyecto de Ley, que da lugar a la Autógrafa remitida para opinión, 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 (Churubamba).

6. 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, las municipalidades del departamento de Huánuco financiaron con sus recursos propios solo el 8% de su gasto total, mientras que, el 42% de sus gastos se financian con recursos de FONCOMUN y canon. Estos datos reflejan la limitada capacidad fiscal de las municipalidades del departamento de Huánuco, así como su alta dependencia de las transferencias. El distrito propuesto (Utao) sería predominantemente rural, por lo que se infiere que tampoco generaría los recursos suficientes para cubrir el financiamiento de su gestión municipal, lo cual no garantizaría su sostenibilidad fiscal en el tiempo.

7. 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)<sup>4</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, 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”<sup>5</sup>.

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

---

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

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

tener mucho cuidado cuando considere la creación de nuevos distritos”<sup>6</sup>.

8. Finalmente, desde el ámbito estrictamente presupuestal, se formula observación a la Autógrafa de Ley, toda vez que la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley N° 2005/2017-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 presente Año Fiscal, 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 del Decreto de Urgencia N° 015-2019, Decreto de Urgencia para el Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2020.

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° 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,



MARTÍN ALBERTO VIZCARRA CORNEJO  
Presidente de la República



WALTER ROGER MARTOS RUIZ  
Presidente del Consejo de Ministros

---


<sup>6</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos - OCDE, 2017, Territorial Reviews: Peru, 2016, Páginas 285-286.

**Proyecto de Ley 2005/2017-CR**

**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Lima, 25 de agosto de 2020

**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.**



JAVIER ANGELES ILLMANN  
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 UTAO**


**Artículo único. Declaración de interés nacional y necesidad pública**

*Declárase de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Utao,  
en la provincia de Huánuco, departamento de Huánuco.*

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

En Lima, a los diez días del mes de agosto de dos mil veinte.

  
**MANUEL MERINO DE LAMA**  
*Presidente del Congreso de la República*

  
**LUIS ALBERTO VALDEZ FARIÁS**  
*Primer Vicepresidente del Congreso de la República*

**AL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**

