



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

OFICIO N° 209-2021 -PR

Lima, 12 de abril 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 de creación del distrito de Ahuayro en la provincia de Chincheros del departamento de Apurímac. Al respecto, estimamos conveniente observar la misma por lo siguiente:

1. 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 numeral 1 del 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 legislación demarcatoria territorial.

2. En ese contexto, el Poder Ejecutivo, durante el periodo parlamentario 2011-2016, presentó diversos proyectos de ley para la creación de distritos, entre otros, el Proyecto de Ley N° 5407/2015-PE referido a la creación del distrito de Ahuayro. Dicho proyecto de ley fue archivado por el cambio de legislatura.

Según el portal institucional del Congreso de la República, el Consejo Directivo, con Acuerdo de fecha 7 de marzo de 2018, actualizó, entre otros, el referido Proyecto de Ley N° 5407/2015-PE, referido a la creación del distrito de Ahuayro, asignándosele el N° 2670/2017-PE.

3. Sin embargo, con el Oficio N° 046-2018-PR de fecha 16 de marzo de 2018, y previo acuerdo del Consejo de Ministros, el Poder Ejecutivo planteó al Congreso de la República el retiro, entre otros, del Proyecto de Ley N° 5407/2015-PE que proponía la creación del distrito de Ahuayro. Dicho oficio respondía a lo concluido por la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial en su Informe N° D000002-2018-PCM/SDOT de fecha 6 de marzo de 2018, en el que se establece que el expediente que sustenta tal proyecto de ley no cumplía con los requisitos contemplados en el entonces vigente Reglamento de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-2003-PCM, hoy derogado por el Decreto Supremo N° 191-2020-PCM.

Asimismo, ante el pedido de opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2670/2017-PE formulado por la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, la Oficina General de Asesoría Jurídica de la Presidencia del Consejo de Ministros emitió el Informe N° D000429-2018-PCM-OGAJ de fecha 28 de mayo de 2018, en el que se concluye que no es legal ni técnicamente viable la creación del distrito de Ahuayro, por lo que sugiere que se observe dicho Proyecto de Ley. Dicho Informe fue remitido a la

Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República mediante el Oficio N° 1842-2018-PCM/SG de fecha 15 de junio de 2018.

En ese sentido, se advierte que en el procedimiento parlamentario no se ha considerado el Oficio N° 046-2018-PR del Despacho Presidencial de fecha 16 de marzo de 2018 ni el Oficio N° 1842-2018-PCM/SG de la Presidencia del Consejo de Ministros, con lo cual, la autógrafa en cuestión contraviene lo dispuesto en el inciso 7 del artículo 102 de la Constitución Política del Perú y el numeral 1 del artículo 76 del Texto Único Ordenado del Reglamento del Congreso de la República, que establecen las competencias para la aprobación de la demarcación territorial del país, dado que, en virtud a su retiro, ya no se podría considerar como una propuesta del Poder Ejecutivo.

4. Sin perjuicio de lo expuesto, la creación de distritos se sujetaba, al momento de la evaluación realizada, al cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 12 del Reglamento de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-2003-PCM, en ese momento vigente, los cuales no se verifican en su totalidad en la creación distrital que es materia de la autógrafa en cuestión, conforme al siguiente detalle:

<b>Requisitos en cuanto a la población</b>	<b>Verificación</b>	<b>Situación</b>
Opinión mayoritaria de la población involucrada.	No se ha implementado ningún mecanismo de consulta	No cumple
Volumen mínimo según región natural: 3,800 para Sierra.	Población del ámbito de la propuesta <sup>1</sup> : 1,085 hab. (CPV 2017).	No cumple
Volumen poblacional del distrito o distritos origen de la propuesta no deberá resultar por debajo de los mínimos establecidos según región natural.	Distrito Huaccana: 6,979 hab. (CPV 2017)	Cumple
Tasa positiva de crecimiento poblacional de los dos últimos periodos intercensales o del último periodo intercensal del distrito o distritos de origen.	Distrito Huaccana: Tasa negativa (2007: 9,200 hab. – 2017: 6,979 hab.)	No cumple
<b>Requisitos en cuanto al ámbito geográfico</b>	<b>Verificación</b>	<b>Situación</b>
Adecuación a los estudios de diagnóstico y zonificación - EDZ para la organización del territorio del nivel provincial.	El EDZ de la provincia de Chincheros (2014) no identifica la creación del distrito de Ahuayro y tampoco identifica el centro poblado Ahuayro como un centro funcional.	No cumple
Superficie menor al 50 % de la superficie de la circunscripción o circunscripciones de las cuales se desagrega la propuesta.	No es posible determinar el porcentaje de afectación debido a que el distrito de Huaccana no cuenta con la totalidad de sus límites definidos por ley.	No cumple

<sup>1</sup> Según Proyecto de Ley 02670/2017-PE.

<b>Requisitos en cuanto al centro poblado propuesto como capital</b>	<b>Verificación</b>	<b>Situación</b>
Población total mínima según la región natural: 1,500 para Sierra.	Centro poblado Ahuayro: 969 hab. (CPV 2017)	No cumple
Tasa positiva de crecimiento poblacional de los dos últimos periodos intercensales o del último periodo intercensal.	Centro poblado Ahuayro: Tasa positiva (2007: 937 hab. – 2017: 969 hab.)	Cumple
No deberá estar ubicado dentro del ámbito de influencia de otra capital distrital o provincial ni cercana a ella.	El centro poblado Ahuayro se ubica a 83 min de su capital (Huaccana)	Cumple
<b>Otros requisitos</b>	<b>Verificación</b>	<b>Situación</b>
El distrito de origen debe contar con límites territoriales.	El distrito de Huaccana no cuenta con la totalidad de sus límites definidos por ley.	No cumple

Cabe precisar que, con la publicación del Decreto Supremo N° 191-2020-PCM, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial (9 de diciembre de 2020), los requisitos para la creación de distritos han variado con relación a los que fueron evaluados en su momento; sin embargo, igualmente la creación del distrito de Ahuayro tampoco cumple con estos nuevos requisitos.

5. En cuanto a la creación de distritos, 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, señala 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.

La propuesta de creación del distrito de Ahuayro propuesta no ha cumplido con el requisito de contar con el informe previo favorable de evaluación de la sostenibilidad fiscal para la creación del indicado distrito, elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas. Al respecto, cabe señalar que cualquier distrito a crearse requiere tener las condiciones fiscales y financieras necesarias que garanticen la provisión de servicios a la población, las mismas que se evalúan en el mencionado informe previo.

6. Por otra parte, 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 (Huaccana).

Por otro lado, la promoción de la creación de distritos, genera 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.

Asimismo, se debe advertir que el distrito de Huaccana, viene mostrando un fenómeno singular de disminución de su población intercensal (2007-2017), fenómeno que debe tomarse en consideración en un estudio de evaluación de la sostenibilidad fiscal. Así, de acuerdo con la información oficial de los censos, en 2007, el distrito de Huaccana registró una población de 9,200 habitantes; en contraste, la población registrada en el censo de 2017 fue de 6,979 habitantes. En el periodo intercensal la población disminuyó 30%, lo que implica también la disminución de la demanda por servicios municipales.

7. 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.

Al respecto, en el 2019, la municipalidad distrital de Huaccana financió con sus recursos propios solo el 1,46% de su gasto total, mientras que el 10,64% de sus gastos se financiaron con recursos del FONCOMUN y canon. Estos datos reflejan la limitada capacidad fiscal del distrito de Huaccana para dar origen al nuevo distrito de Ahuayro, 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)<sup>2</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>3</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 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: 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”<sup>4</sup>.

9. Adicionalmente, 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 N° 2670/2017-PE, que la generó, no cuenta con una evaluación presupuestal que

---

<sup>2</sup> Werner A. y A. Santos (2014): Peru: Staying the Course of Economic Success. IMF, Washington.

<sup>3</sup> “Perú: Hacia un sistema integrado de ciudades. Una nueva visión para crecer (2015)”.

<sup>4</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos - OCDE, 2017, Territorial Reviews: Peru, 2016, Páginas 285-286.

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 N° 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° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, dado que la misma supondría demandas adicionales que no han sido previstas en la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2021 y demandarían recursos adicionales del Tesoro 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

173  
**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;**

**Ha dado la Ley siguiente:**

**LEY DE CREACIÓN DEL DISTRITO DE AHUAYRO EN LA PROVINCIA  
DE CHINCHEROS DEL DEPARTAMENTO DE APURÍMAC**



**Artículo 1. Objeto de la Ley**

*La presente ley tiene por objeto crear el distrito de Ahuayro, con su capital Ahuayro, en la provincia de Chincheros del departamento de Apurímac.*



**Artículo 2. Límites del distrito de Ahuayro**

*Los límites territoriales del distrito de Ahuayro, en la provincia de Chincheros del departamento de Apurímac, son los siguientes:*

**POR EL NORESTE Y SURESTE**

*Limita con los distritos de Los Chankas, Huaccana y Chincheros, en la provincia de Chincheros del departamento de Apurímac.*



*El límite se inicia en el punto de coordenada UTM 631 208 m E y 8 512 875 m N, ubicado en el cerro Tranca, prosigue por las estribaciones del mismo cerro para descender al cauce medio de la quebrada Tranca en el punto de coordenada UTM 631 998 m E y 8 514 760 m N; continúa por la divisoria este de la quebrada Potrero hasta alcanzar el cauce medio de la quebrada Condorhuachanan en el punto de coordenada UTM 633 490 m E y 8 514 228 m N; el límite asciende por las estribaciones del cerro Paltarumi hasta alcanzar el punto de coordenada UTM 636 121 m E y 8 514 831 m N; desde este punto el límite toma la dirección sur pasando por la margen derecha de la laguna Cusicocha en dirección al cerro Patacocha hasta alcanzar el punto de coordenada UTM 636 423 m E y 8 511 888 m N; desde este punto el límite inflexiona hacia el noroeste por línea de cumbres hasta alcanzar el punto de coordenada UTM 635 273 m E y 8 513 033 m N; continúa por la cumbre del cerro Capillapata hasta alcanzar el punto de coordenada UTM 632 936 m E y 8 511 814 m N.*

**POR EL SUR**

*Limita con el distrito de Chincheros, en la provincia de Chincheros del departamento de Apurímac.*

El límite se inicia en el punto de coordenada UTM 632 936 m E y 8 511 814 m N; ubicado en el cerro Capillapata, continúa con una dirección general suroeste por el cerro Quisuarorjo, hasta el punto de coordenada UTM 631 688 m E y 8 510 413 m N.



### **POR EL SUROESTE**

Limita con el distrito de Chincheros, en la provincia de Chincheros del departamento de Apurímac.



El límite se inicia en el punto de coordenada UTM 631 688 m E y 8 510 413 m N; desde este punto prosigue en dirección sur por el cauce medio de la quebrada Quishuar Huayjo, hasta la confluencia con las quebradas Capillapata y Suyroruyocc, en el punto de coordenada UTM 631 435 m E y 8 507 664 m N; continúa por el cauce medio de la quebrada Suyroruyocc hasta el punto de coordenada UTM 629 438 m E y 8 507 452 m N; continúa por el mismo cauce medio de la quebrada Suyroruyocc hasta el álveo del río Pampas en el punto de coordenada UTM 628 011 m E y 8 506 674 m N.



### **POR EL OESTE Y NOROESTE**

Limita con el distrito de Concepción, en la provincia de Vilcas Huamán; el distrito de Ocos, en la provincia de Huamanga del departamento de Ayacucho, y el distrito de Los Chankas, en la provincia de Chincheros del departamento de Apurímac.

El límite se inicia en el punto de coordenada UTM 628 011 m E y 8 506 674 m N; desde este punto el límite toma la dirección noroeste por todo el álveo del río Pampas pasando por los puntos de las coordenadas UTM 627 446 m E y 8 508 830 m N y UTM 626 100 m E y 8 510 690 m N; continúa en dirección noreste por la divisoria norte de la quebrada Pachayoc hasta alcanzar el cauce medio de la quebrada Pachayoc, en el punto de coordenada UTM 627 870 m E y 8 511 038 m N; a partir de este punto el límite va por las estribaciones del cerro Yuracyacu, intersectando una quebrada sin nombre hasta alcanzar el punto de coordenada UTM 630 578 m E y 8 511 147 m N, ubicado en el cauce medio de la quebrada

*Cabrituyoc, prosigue para ascender hasta la coordenada UTM 631 208 m E y 8 512 875 m N, punto en el cual se inició la descripción del distrito de Ahuayro.*

### **DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES**

#### **PRIMERA. Base de la cartografía**

*Los límites del distrito de Ahuayro han sido trazados sobre la base de las Cartas Nacionales del Instituto Geográfico Nacional (IGN), a escala 1:100,000, Datum WGS-84, Zona 18 Sur, Hojas: San Miguel, código: 27-o (2144), edición: 2-IGN, serie: J631 y Chincheros, código: 28-o (2143), edición: 2-IGN, serie: J631.*

#### **SEGUNDA. Autoridades político-administrativas**

*El Poder Ejecutivo dicta las disposiciones correspondientes a fin de dotar de autoridades político-administrativas a la nueva circunscripción que se crea por la presente ley.*

#### **TERCERA. Autoridades judiciales**

*El Poder Judicial dispone las acciones necesarias a fin de dotar de las autoridades judiciales correspondientes al distrito que se crea por la presente ley.*

#### **CUARTA. Elección de autoridades municipales**

*El Jurado Nacional de Elecciones adopta las acciones necesarias para la elección de las autoridades municipales del distrito de Ahuayro, de acuerdo a lo dispuesto por la Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales.*

#### **QUINTA. Documento nacional de identidad**

*El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec) otorga a la población del nuevo distrito un documento nacional de identidad con los datos actualizados.*

#### **SEXTA. Representación cartográfica**

*Forma parte de la presente ley la representación cartográfica que define el ámbito de creación del distrito de Ahuayro.*

### **DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS**

#### **PRIMERA. Administración transitoria de recursos y servicios públicos**

*En tanto se elijan e instalen las nuevas autoridades por elección popular en el nuevo distrito de Ahuayro, la administración de los recursos y la prestación de*



los servicios públicos son atendidas por la Municipalidad Distrital de Huaccana, correspondiéndole además el manejo de los recursos reasignados a la nueva circunscripción, de conformidad con el numeral 14.1 del artículo 14 del Reglamento de la Ley 27555, Ley que autoriza la reasignación y aplicación de recursos en los nuevos distritos creados, aprobado por el Decreto Supremo 031-2002-EF.



**SEGUNDA. Junta de delegados vecinales comunales**

La Municipalidad Distrital de Huaccana constituirá una junta de delegados vecinales comunales de carácter transitorio cuyo alcance comprenda al distrito de Ahuayro, hasta que se elijan e instalen las nuevas autoridades en dicha jurisdicción, la cual estará encargada de realizar las funciones comprendidas en los numerales 1, 4 y 6 del artículo 107 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades. Tales funciones no implican en ningún caso la administración y manejo de recursos.



**DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA MODIFICATORIA**

**ÚNICA. Modificación del artículo 2 de la Ley 24167, que crea en el departamento de Apurímac, provincia de Chincheros, el distrito de Huaccana**  
 Modifícase el artículo 2 de la Ley 24167, que crea en el departamento de Apurímac, provincia de Chincheros, el distrito de Huaccana, el cual queda redactado de la siguiente manera:

“**Artículo 2.** Los límites han sido trazados en la Carta Nacional, escala 1:100,000: Hoja San Miguel 270, elaborada y publicada por el Instituto Geográfico Militar (hoy Instituto Geográfico Nacional) y son:

[...]

**POR EL SUROESTE**

Limita con los distritos de Ahuayro y Los Chankas, de la provincia de Chincheros, del departamento de Apurímac.

Desde el cerro Patacocha en un punto de coordenada UTM 636 425 m E y 8 511 888 m N, el límite sigue en dirección norte por línea de cumbres pasando por los cerros Paltarumi, Huayacocha, Lolluchayoc y Hornada;

*de este punto desciende en dirección noroeste hasta la desembocadura de la quebrada Hornada en el río Pulcay, sigue aguas abajo por el cauce de este río hasta su confluencia con el río Pampas en un punto de coordenada UTM 629 275 m E y 8 528 157 m N.*

*[...]*".

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

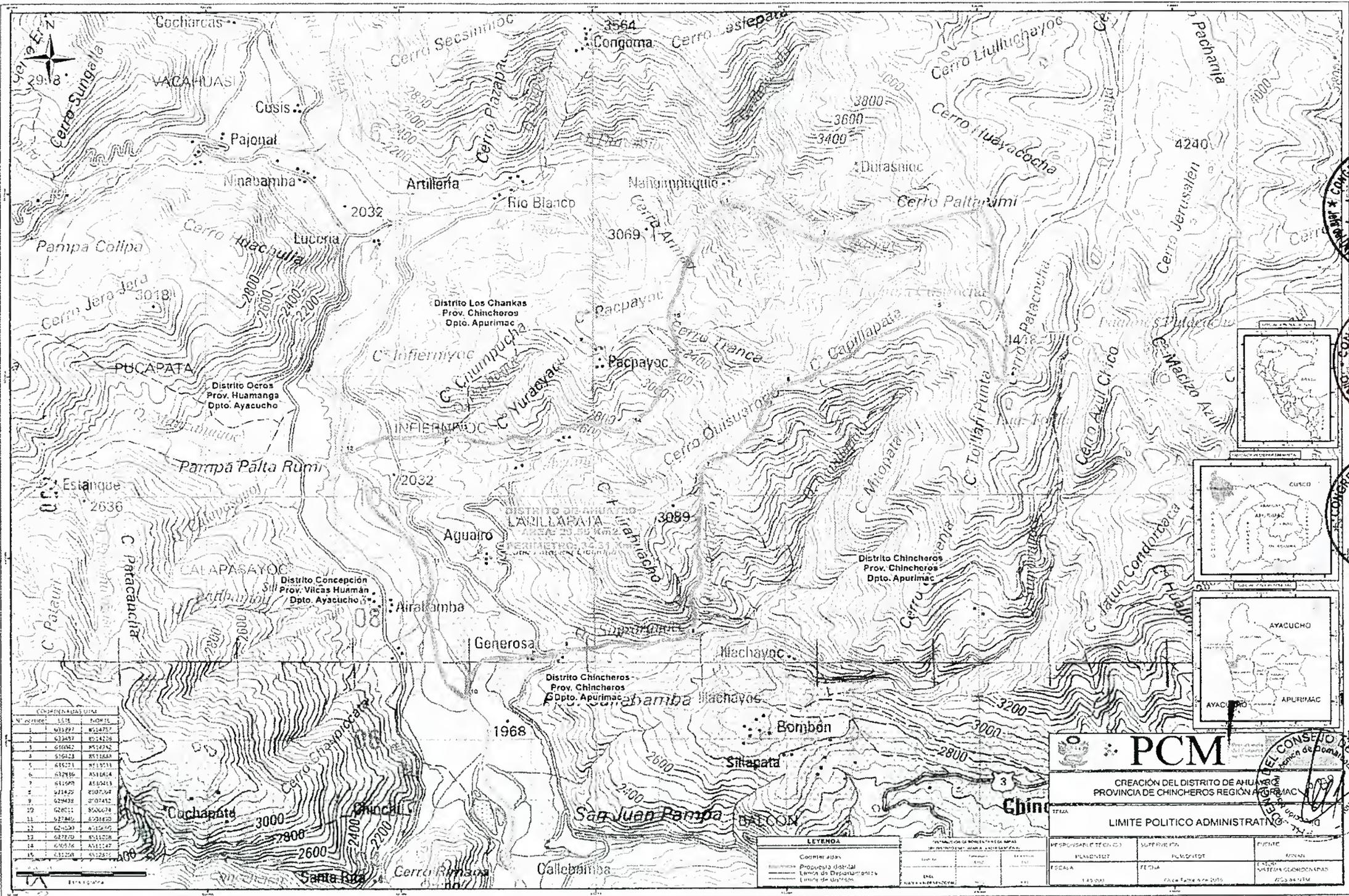
*En Lima, a los diecinueve días del mes de marzo de dos mil veintiuno.*



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

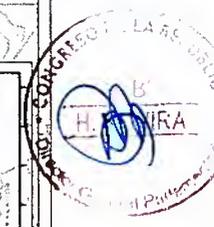
*LUIS ANDRÉS ROEL ALVA*  
*Segundo Vicepresidente del Congreso de la República*

*AL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA*



COORDENADAS UTM

Nº	E	N
1	631297	8514771
2	631457	8514770
3	631617	8514769
4	631777	8514768
5	631937	8514767
6	632097	8514766
7	632257	8514765
8	632417	8514764
9	632577	8514763
10	632737	8514762
11	632897	8514761
12	633057	8514760
13	633217	8514759
14	633377	8514758
15	633537	8514757



**PCM**

CREACIÓN DEL DISTRITO DE ANUARIC  
PROVINCIA DE CHINCHEROS REGIÓN AGRARIAS

LIMITE POLITICO ADMINISTRATIVO

RESPONSABLE TÉCNICO	SUPLENTE	FUENTE
PLANIFICAD	PLM/01/02	REGIONAL
POCALA	PE/01/01	REGIONAL
149 000	149 000	REGIONAL

ELABORADO POR: PCM

FECHA: 14/09/2010

PROYECTO: PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

**LEYENDA**

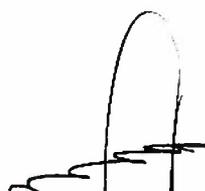
Simbología	Descripción
(Línea punteada)	Propuesta de distrito
(Línea sólida)	Límite de Departamento
(Línea trazo y punto)	Límite de distrito



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 12. de abril 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