



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

OFICIO N° 034 -2021 -PR

Lima, 18 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 de creación del distrito de Ninabamba en la provincia de La Mar del departamento de Ayacucho. 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 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.

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° 5424/2015-PE referido a la creación del distrito de Ninabamba. 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 N° 37-2017-2018/CONSEJO-CR de fecha 7 de marzo de 2018, actualizó, entre otros, el referido Proyecto de Ley N° 5424/2015-PE, referido a la creación del distrito de Ninabamba, asignándosele el N° 2672/2017-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 solicitó al Congreso de la República el retiro, entre otros, del Proyecto de Ley N° 5424/2015-PE** que proponía la creación del distrito de Ninabamba. 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° 2672/2017-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° D000461-2018-PCM-OGAJ de fecha 31 de mayo de 2018, en el que se concluye que no es legal ni técnicamente viable la creación del distrito de Ninabamba, por lo que sugiere que se observe dicho proyecto de ley. Este 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° 1840-2018-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° 1840-2018-PCM/SG de la Presidencia del Consejo de Ministros de fecha 15 de junio de 2018, 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 y posterior observación, ya no se podría considerar como una propuesta del Poder Ejecutivo.

4. Sin perjuicio de lo expuesto, la SDOT en su comunicación de fecha 30 de diciembre de 2020, señala que 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:

Requisitos en cuanto a la población	Verificación	Situación
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 ¹ : 1,673 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 San Miguel: 11,168 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 San Miguel: Tasa negativa (2007: 18,775 hab. – 2017: 11,168 hab.)	No cumple

Requisitos en cuanto al ámbito geográfico	Verificación	Situación
Adecuación a los estudios de diagnóstico y zonificación - EDZ para la organización del territorio del nivel provincial.	El EDZ de la provincia de La Mar (2009) no identifica la creación del distrito de Ninabamba y tampoco identifica el centro poblado	No cumple

¹ Según PL N° 02672/2017-PE

	Ninabamba como un centro funcional.	
Superficie menor al 50 % de la superficie de la circunscripción o circunscripciones de las cuales se desagrega la propuesta.	El ámbito propuesto abarca aproximadamente el 22% del ámbito del distrito San Miguel.	Cumple

Requisitos en cuanto al centro poblado propuesto como capital	Verificación	Situación
Población total mínima según la región natural: 1,500 para Sierra.	Centro poblado Ninabamba: 534 hab. (CPV 2017)	No cumple
Tasa positiva de crecimiento poblacional de los dos últimos periodos intercensales o del último periodo intercensal.	Centro poblado Ninabamba: Tasa negativa (2007: 607 hab. – 2017: 534 hab.)	No cumple
No deberá estar ubicado dentro del ámbito de influencia de otra capital distrital o provincial ni cercana a ella.	El centro poblado Ninabamba se ubica a 30 min. de su capital (San Miguel)	No cumple

Otros requisitos	Verificación	Situación
El distrito de origen debe contar con límites territoriales.	El distrito de San Miguel cuenta con la totalidad de sus límites definidos.	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 en relación a los que fueron evaluados en su momento; sin embargo, igualmente la creación del distrito de Ninabamba tampoco cumple con estos nuevos requisitos.

- 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, 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 creación del distrito de Ninabamba 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.

- Por otra parte, 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 (San Miguel).

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 San Miguel, 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 San Miguel registró una población de 18,856 habitantes; en contraste, la población registrada en el censo de 2017 fue de 11,168 habitantes. En el periodo intercensal la población disminuyó 41%, 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 San Miguel financió con sus recursos propios solo el 1% de su gasto total, mientras que, el 15% de sus gastos se financiaron con recursos del FONCOMUN y canon. Estos datos reflejan la limitada capacidad fiscal del distrito de San Miguel para dar origen al nuevo distrito de Ninabamba, 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)² 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 Mundial³, 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

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

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

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”⁴.

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° 2672/2017-PE, 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 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, y la competencia en materia de demarcación territorial atribuida al Poder Ejecutivo dispuesta en el numeral 7 del artículo 102 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 presente Año Fiscal y demandarían recursos adicionales del Tesoro Público, y en la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, y su reglamento, respecto al incumplimiento de requisitos para la creación de distritos.

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

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

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

**LEY DE CREACIÓN DEL DISTRITO DE NINABAMBA EN LA
PROVINCIA DE LA MAR DEL DEPARTAMENTO DE AYACUCHO**

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto crear el distrito de Ninabamba, con su capital Ninabamba, en la provincia de La Mar del departamento de Ayacucho.

Artículo 2. Límites del distrito de Ninabamba

Los límites territoriales del distrito de Ninabamba, en la provincia de La Mar del departamento de Ayacucho, son los siguientes:

POR EL NORESTE Y ESTE

Limita con los distritos de San Miguel y Anco, en la provincia de La Mar del departamento de Ayacucho.

El límite se inicia en la quebrada Collpa (punto de coordenada UTM 622 237 m E y 8 555 926 m N); de este lugar el límite continúa en dirección sur por el talweg de la quebrada Collpa aguas abajo hasta la confluencia con la quebrada Atohuachanan; continúa por el talweg de esta quebrada aguas abajo; el talweg de la quebrada Misquihuayjo hasta su desembocadura en el río Torobamba (punto de coordenada UTM 624 297 m E y 8 547 742 m N).

POR EL SUR

Limita con el distrito de Chilcas, en la provincia de La Mar del departamento de Ayacucho.

El límite se inicia en la desembocadura de la quebrada Misquihuayjo en el río Torobamba (punto de coordenada UTM 624 297 m E y 8 547 742 m N); el límite continúa en dirección oeste, por el álveo del río Torobamba hasta la intersección con el río Molinohuayjo (punto de coordenada UTM 620 708 m E y 8 549 487 m N). De este punto, el límite continúa ascendiendo en la misma dirección por la estribación este de un cerro sin nombre de cota 3336, punto de coordenada UTM 615 734 m E y 8 549 295 m N; de este punto, el límite continúa en dirección suroeste por la divisoria de aguas del río Condoray con el río Molinohuayjo que

une la cumbre de los cerros Quimsacruz, Lomadero y la cumbre del cerro sin nombre (punto de coordenada UTM 611 752 m E y 8 543 510 m N).

POR EL OESTE, NOROESTE Y NORTE

Limita con el distrito de Acos Vinchos, en la provincia de Huamanga, y el distrito de Patibamba, en la provincia de La Mar del departamento de Ayacucho.

El límite se inicia en la cumbre del cerro sin nombre, en el punto de coordenada UTM 611 752 m E y 8 543 510 m N); el límite prosigue en dirección general noroeste, por la divisoria de aguas naciente del río Condoray con la quebrada Socosmayo, que une la cumbre de los cerros Yanahuilca, Motoynioc (cota 4219), cerro Incapara (punto de coordenada UTM 606 643 m E y 8 550 578 m N), cerro Avanzada, cerro Saramañana (cota 3241 m.s.n.m.); de este lugar el límite prosigue en la misma dirección, descendiendo por la estribación sureste de este cerro hasta la desembocadura del río Condoray en el río Torobamba; de este punto el límite asciende por su estribación suroeste del cerro Chuspiuran, pasando por las coordenadas UTM 618 607 m E y 8 553 309 m N; UTM 618 907 m E y 8 554 867 m N, hasta alcanzar su cumbre (punto de coordenada UTM 621 000 m E y 8 554 738 m N); de este punto continúa en dirección noreste hasta la quebrada Collpa (punto de coordenada UTM 622 237 m E y 8 555 926 m N), punto de inicio de la presente descripción.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Base de la cartografía

Los límites del distrito de Ninabamba 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: Ayacucho, código: 27-ñ (2044), edición: 1-IGN, serie: J631 y San Miguel, código: 27-o (2144), 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 Ninabamba, 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 Ninabamba.

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 Ninabamba, la administración de los recursos y la prestación de los servicios públicos son atendidas por la Municipalidad Provincial de La Mar, 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, aprobado por el Decreto Supremo 031-2002-EF.

SEGUNDA. Junta de delegados vecinales comunales

La Municipalidad Provincial de La Mar constituirá una junta de delegados vecinales comunales de carácter transitorio cuyo alcance comprenda al distrito de Ninabamba, 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. *Modificatoria del artículo 4 de la Ley 29558, Ley de Demarcación y Organización Territorial de la provincia La Mar en el departamento Ayacucho*

Modifícase el artículo 4 de la Ley 29558, Ley de Demarcación y Organización Territorial de la provincia La Mar en el departamento Ayacucho, el cual queda redactado de la siguiente manera:

“Artículo 4. Límites territoriales

Los límites territoriales de la provincia La Mar y los distritos San Miguel, Anco, Ayna, Chilcas, Chungui, Luis Carranza, Santa Rosa, Tambo y Samugari son los siguientes:

[...]

LÍMITES DEL DISTRITO SAN MIGUEL

Sus límites son los siguientes:

[...]

POR EL SUR

Limita con el distrito de Ninabamba, provincia de La Mar del departamento de Ayacucho.

El límite se inicia en la quebrada Collpa, en un punto de coordenada UTM 622 237 m E y 8 555 926 m N; continúa en dirección general noroeste por el talweg de la quebrada Collpa hasta su confluencia con la quebrada Uras; prosigue por el talweg de la quebrada Paucayjo hasta el punto de coordenada UTM 616 526 m E y 8 562 093 m N; de este punto el límite continúa en dirección general suroeste por la proyección de una quebrada sin nombre hasta su nacimiento punto de coordenada UTM 615 464 m E y 8 561 576 m N, llegando hasta la coordenada UTM 614 998 m E y 8 560 541 m N en el cerro Buenavista, descendiendo por la proyección de la quebrada Araguay, hasta su nacimiento en el punto de coordenada UTM 614 592 m E, 8 559 385 m N; prosigue aguas abajo por el talweg de la quebrada Araguay hasta su confluencia en el río Torobamba (punto de coordenada UTM 612 969 m E, 8 557 781 m N); el límite continúa aguas arriba por el talweg de



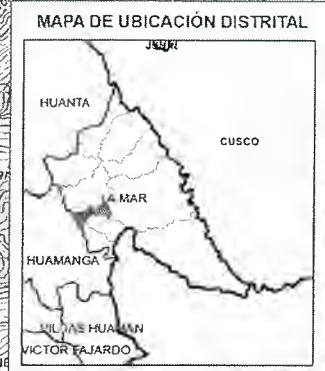
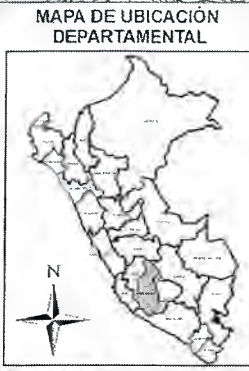
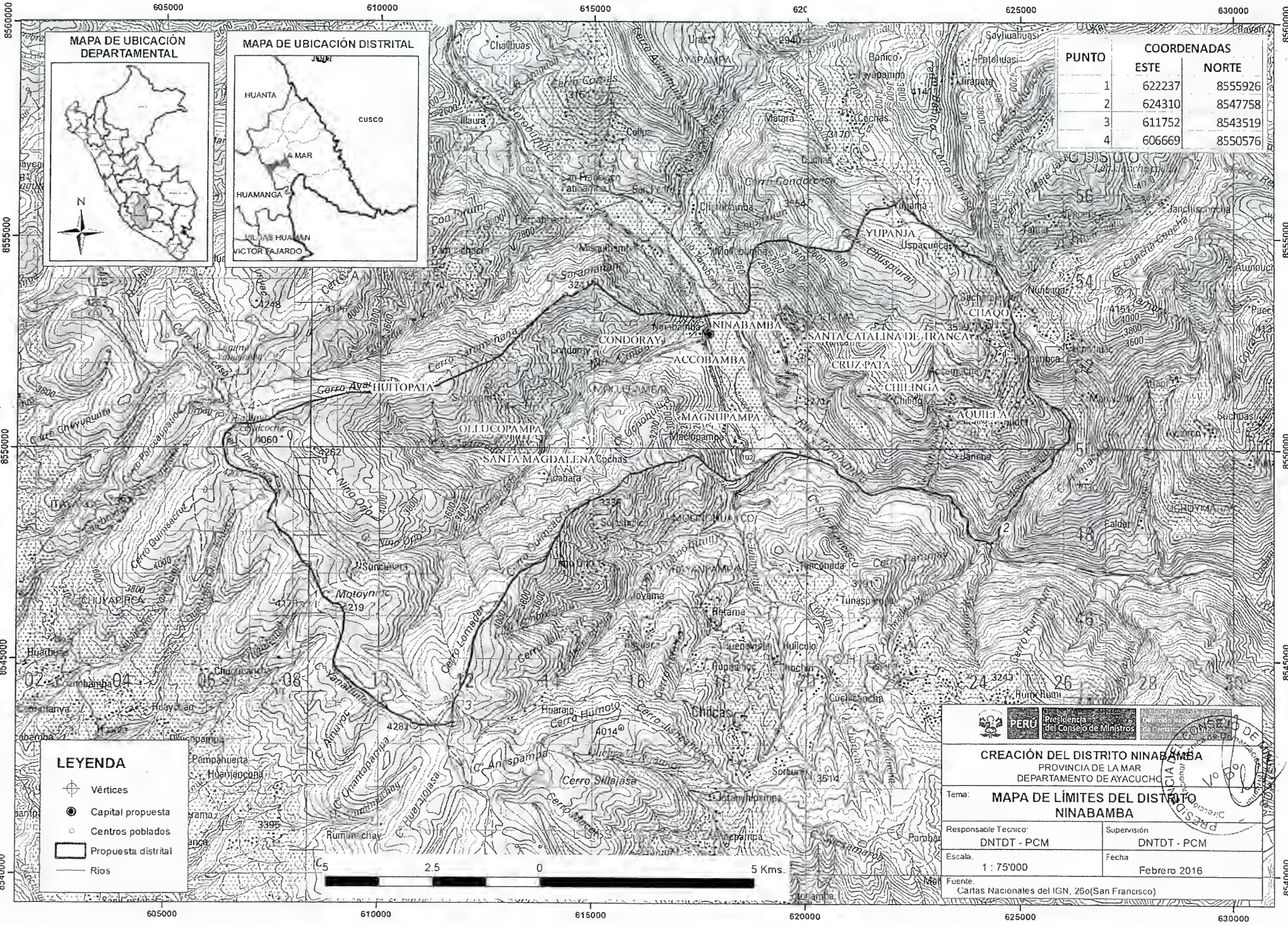
una quebrada sin nombre hasta el punto de coordenada UTM 612 319 m E, 8 557 366 m N; de este punto el límite prosigue en línea recta hasta el punto de coordenada UTM 610 997 m E y 8 557 639 m N sobre el talweg de la quebrada Illaura; pasando por las coordenadas UTM 610 171 m E, 8 557 336 m N, 609 403 m E y 8 556 760 m N, 608 742 m E y 8 556 560 m N; de este punto el límite continúa aguas arriba por el talweg de la quebrada Pampachura hasta el punto de coordenada UTM 606 220 m E y 8 555 460 m N; ascendiendo aguas arriba por el talweg de la quebrada Llaloccasa hasta su confluencia con una quebrada sin nombre en el punto de coordenada UTM 603 828 m E y 8 555 739 m N; el límite continúa en dirección noroeste aguas arriba de esta quebrada sin nombre hasta su nacimiento, continuando hasta la cumbre de un cerro sin nombre de cota 4348, punto de coordenada 601 782 m E y 8 556 423 m N.

[...]”.

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.
En Lima, a los veintidós días del mes de diciembre de dos mil veinte.

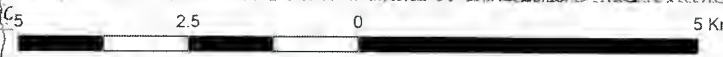
MIRTHA ESTHER VÁSQUEZ CHUQUILIN
Presidenta a. i. del Congreso de la República

LUIS ANDRÉS ROEL ALVA
Segundo Vicepresidente del Congreso de la República
AL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA



PUNTO	COORDENADAS	
	ESTE	NORTE
1	622237	8555926
2	624310	8547758
3	611752	8543519
4	606669	8550576

LEYENDA	
	Vértices
	Capital propuesta
	Centros poblados
	Propuesta distrital
	Rios



PERU Presidencia del Consejo de Ministros

CREACIÓN DEL DISTRITO NINABAMBA
PROVINCIA DE LA MAR
DEPARTAMENTO DE AYACUCHO

Tema: **MAPA DE LÍMITES DEL DISTRITO NINABAMBA**

Responsable Técnico: DNTDT - PCM	Supervisión: DNTDT - PCM
Escala: 1 : 75'000	Fecha: Febrero 2016

Fuente: Cartas Nacionales del IGN, 26o(San Francisco)

639

412

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 18 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