



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

OFICIO N° 022 -2021 -PR

Lima, 14 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 que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Penachí. 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.

Considerando el marco constitucional antes citado, el artículo 1 de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, señala que dicha ley tiene por finalidad establecer las definiciones básicas, criterios técnicos y los procedimientos para el tratamiento de demarcación territorial el cual es competencia exclusiva del Poder Ejecutivo.

El numeral 5.1 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.

Sin embargo, 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 debe 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, conforme a lo que establece el artículo 99 del Reglamento de la Ley N° 27795, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 191-2020-PCM.
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 señala que se cumplen con los requisitos para la creación del distrito de Penachí, tal cumplimiento debe ser determinado única y exclusivamente por el Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros, conforme establecen los dispositivos citados de la Constitución, la Ley N° 27795 y su Reglamento.

5. En ese contexto, de acuerdo al artículo 102 del reglamento de la Ley N° 27795 la creación de distritos se sujeta al cumplimiento de los requisitos que dicho artículo establece. Al respecto la Secretaría de Demarcación y Ordenamiento Territorial indica que, luego de la evaluación realizada, se advierte que la creación distrital que se pretende declarar de interés nacional no cumple con dichos requisitos, conforme al siguiente análisis:

---

<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.

**PROPUESTA QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN DEL DISTRITO DE PENACHÍ<sup>4</sup>**

- Distrito del cual se desprendería : Salas (Tipo AB)<sup>5</sup>
- Provincia : Lambayeque
- Departamento: : Lambayeque
- CP propuesto como Capital : Penachí

El distrito de Salas **no cuenta** con límites territoriales por lo que los requisitos a cumplir se establecen en:

- Séptima Disposición Complementaria de la Ley N° 27795.
- Numeral 102.2 del artículo 102 del DS 191-2020-PCM, Reglamento de la Ley N° 27795.

<b>Requisitos Séptima disposición complementaria de la Ley N° 27795</b>	<b>Verificación</b>	<b>Situación</b>
El ámbito del distrito a crearse no se ubique en el área generada a partir de la superposición de las propuestas técnicas de tratamiento de límites interdepartamental o intradepartamental.	El centro poblado Penachí se ubica en un área carente de límites establecidos por ley	No cumple
Los límites del distrito de origen en lo que sean coincidentes con los límites del distrito a crearse deben estar definidos por ley o por acta de acuerdo de límites o informe dirimente.	El PL no presenta un ámbito. El distrito de Salas no cuenta con límites territoriales.	No cumple
<b>Requisitos numeral 102.2 del artículo 102 del Reglamento de la Ley N° 27795</b>	<b>Verificación</b>	<b>Situación</b>
El distrito del cual se escinde la propuesta cuenta con una antigüedad mayor a diez (10) años a partir de su fecha de creación o desde la última creación que se escindió de dicho distrito.	Del distrito de Salas se escindió un nuevo distrito por última vez en el año 1951	Cumple
La denominación del distrito a crearse cumple con lo establecido en los artículos 81 y 82 del RLDOT.	El PL no sustenta la denominación. No se puede verificar.	No cumple
Ser cofindante con dos (2) o más distritos	El PL no presenta un ámbito. No se puede verificar.	No cumple
Configurarse a partir de criterios técnicos geográficos así como de funcionalidad, cohesión y articulación.	El PL no presenta un ámbito. No se puede verificar	No cumple
El centro poblado o núcleo poblado propuesto como capital debe cumplir con lo siguiente: i. Estar ubicado a más de sesenta (60) minutos de tiempo de desplazamiento a la capital del distrito de origen.	El centro poblado Penachí se ubica a 94 minutos de su capital distrital (Salas)	Cumple
ii. Diferencia positiva del volumen poblacional entre el último y el antepenúltimo censo de población.	Centro poblado Penachí: (1993: 620 – 2017: 572 hab.)	No cumple
iii. Volumen poblacional superior al establecido en la Tabla N° 1 del RLDOT, de acuerdo a la tipología que le corresponde al distrito de origen. (Tipo AB: 1,800 hab.)	Centro poblado Penachí (capital propuesta): 572 hab.	No cumple
La capital del distrito de origen también debe cumplir dicha condición. (Tipo AB: 1,800 hab.)	Centro poblado Salas (capital distrito origen): 3,008 hab.	Cumple
Contar con informe previo favorable de evaluación de la sostenibilidad fiscal elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas.	No cuenta con informe previo favorable del MEF	No cumple

Por lo expuesto, siendo una prerrogativa del Poder Ejecutivo, constitucionalmente atribuida, proponer ante el Congreso de la República la demarcación territorial, no resulta viable la aprobación de una propuesta de declaración de interés nacional para la creación

<sup>4</sup> Proyecto de Ley 2787-2017-CR y otros.

<sup>5</sup> Según el Anexo 2 "Clasificación de distritos" que forma parte de la Resolución Viceministerial N° 005-2019-DVGT.

de un distrito que no evidencie el cumplimiento de los requisitos establecidos en la normatividad vigente que pueden ser verificados previamente a dicha declaración. En tal sentido, al no cumplirse con dicho presupuesto, corresponde observar la Autógrafa de Ley.

6. 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.

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 (Salas).

Asimismo, se debe advertir que el distrito de Salas, 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 Salas registró una población de 13 786 habitantes; en contraste, la población registrada en el censo de 2017 fue de 13 240 habitantes. En el periodo intercensal la población disminuyó 4%, lo que implica también la disminución de la demanda por servicios municipales.

7. 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, la municipalidad del distrito de Salas financió con sus recursos propios solo el 2% de su gasto fotal, mientras que, el 67% de sus gastos se financiaron con recursos del FONCOMUN. Estos datos reflejan la limitada capacidad fiscal del distrito de Salas para dar origen al nuevo distrito de Penachí, 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>6</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>7</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 tener mucho cuidado cuando considere la creación de nuevos distritos”<sup>8</sup>.

9. Finalmente, 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° 2787/2017-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 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.

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

<sup>6</sup> Werner A. y A. Santos (2014): Peru: Staying the Course of Economic Success. IMF, Washington.

<sup>7</sup> “Perú: Hacia un sistema integrado de ciudades. Una nueva visión para crecer (2015)”.

<sup>8</sup> 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 QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA**  
**LA CREACIÓN DEL DISTRITO DE PENACHÍ**

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

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

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

*En Lima, a los diecisiete 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

Proyecto de Ley: 2787/2017-CR,  
4612/2018-CR Y 5697/2020-CR

**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

**Lima, 14 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