



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

OFICIO N° 164-2021 –PR

Lima, 23 de marzo 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 Santuario de Paccha. 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 establece 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 5.1 del artículo 5 de la citada Ley N° 27795, modificado por la Ley N° 30918, 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, para conducir las acciones de demarcación territorial de creación de distrito o provincia, fusión de distritos, traslado de capital y anexión en zona de frontera o zonas declaradas de interés nacional; así como, formular anteproyectos de ley en materia de demarcación territorial.

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 subsidiaridad, por el gobierno regional correspondiente, 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 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"*¹. 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"*².

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"*³.

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 cumple con los requisitos para la creación del distrito de Santuario de Paccha, 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 Organización Territorial (SDOT) también indica que, luego de la evaluación realizada, se advierte que la creación distrital que se pretende declarar de interés nacional no cumple con los requisitos antes señalados, conforme al siguiente análisis:

¹ STC N° 00090-2004-AA. Fundamento 11.

² García Toma, Victor. "Análisis sistemático de la Constitución peruana de 1993". T. II. Universidad de Lima. Lima, 1995, p. 140.

³ STC N° 3283-2003-AA. Fundamento 33.

| Requisitos numeral 102.1 del artículo 102 del Reglamento de la Ley N° 27795 | Verificación | Situación |
|--|--|-----------------------|
| 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. | El último distrito que se escindió de Vinchos (Antes denominado Socos-Vinchos) fue el distrito de Socos (año 1968) | Cumple |
| El distrito o distritos de los cuales se escinde la propuesta tienen límites territoriales. | El distrito de Vinchos cuenta con límites territoriales | Cumple |
| El distrito o distritos de los que se escinde la propuesta cumplen con los requisitos establecidos para la creación de distritos según la Ley N° 27795 y su reglamento. | La capital del distrito de Vinchos, el centro poblado del mismo nombre, tiene 546 habitantes y también tiene tasa negativa de crecimiento porque en el censo de 1993 tenía 571 habitantes. | No cumple |
| La denominación del distrito a crearse cumple con lo establecido en los artículos 81 y 82 del RLDOT. | No se cuenta con el sustento de la denominación. | No se puede verificar |
| No afectar más del cincuenta por ciento (50%) de la superficie del o los distritos de los que se escinde. | No se cuenta con el ámbito propuesto para la creación distrital | No se puede verificar |
| Ser colindante con dos (2) o más distritos | No se cuenta con el ámbito propuesto | No se puede verificar |
| Configurarse a partir de criterios técnicos geográficos así como de funcionalidad, cohesión y articulación. | No se cuenta con el ámbito propuesto | No se puede verificar |
| Volumen poblacional del ámbito mayor a la población mínima exigida para cada tipo de distrito establecida en la Tabla N° 2 del RLDOT. (Tipo B3: 3,800 habitantes) | No se puede determinar el volumen poblacional del ámbito porque no se cuenta con el ámbito propuesto | No se puede verificar |
| No afectar más del cincuenta por ciento (50%) de la población del o los distritos de los que se escinde. | No se puede determinar el volumen poblacional del ámbito porque no se cuenta con el ámbito propuesto | No se puede verificar |
| El tiempo de desplazamiento entre la capital propuesta y la capital del distrito de origen debe ser superior a 45 minutos. | El centro poblado Paccha se ubica a 24 minutos de su capital distrital (Vinchos) | No 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 se puede verificar |
| El centro poblado propuesto como capital debe tener una población superior a la población mínima exigida, según la Tabla N° 2 que forma parte del RLDOT. (Tipo B3: 1,200 habitantes) | El centro poblado Paccha, propuesto como capital, tiene 1,649 habitantes según el censo del 2017. | Cumple |
| Diferencia positiva del volumen poblacional entre el último y el antepenúltimo censo de población. | Centro poblado Paccha: (1993: 148 hab. – 2017: 1,649 hab.) | 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 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.
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.

Igualmente, se debe advertir que el distrito de Vinchos, 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 el 2007 el distrito de Vinchos registró una población de 15 754 habitantes; en contraste, la población registrada en el censo de 2017 fue de 14 901 habitantes. En el periodo intercensal la población disminuyó 5%, lo que implica también la disminución de la demanda por servicios municipales.

Asimismo, se debe indicar que en el 2019, la municipalidad distrital de Vinchos financió con sus recursos propios solo el 0,27% de su gasto total, mientras que, el 13,45% de sus gastos se financiaron con recursos de FONCOMUN y canon. Estos datos demuestran la limitada capacidad fiscal del distrito de Vinchos para dar origen al nuevo distrito Santuario de Paccha, 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)⁴ 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”⁵.

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

⁴Werner 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)".

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”⁶.

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 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, 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.

Cabe precisar que siendo la Autógrafa de Ley una iniciativa congresal, es pertinente tener en cuenta lo establecido en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú: “Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos (...)”. Por tanto, la Autógrafa de Ley contraviene lo regulado por el citado artículo constitucional.

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



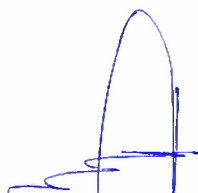
VIOLETA BERMÚDEZ VALDIVIA
Presidenta del Consejo de Ministros

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

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 24 de marzo 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

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

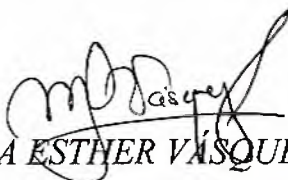
**LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA
LA CREACIÓN DEL DISTRITO DE SANTUARIO DE PACCHA**

Artículo único. Declaración de interés nacional

Declárase de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Santuario de Paccha, en la provincia de Huamanga, departamento de Ayacucho.

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los tres 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

