



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

OFICIO N° 232 -2021 -PR

Lima, 20 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 que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Calipuy. 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, 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 señalado, conforme al artículo 13 de la referida Ley N° 27795, modificado por la Ley N° 30918, y al artículo 100 de su reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 191-2020-PCM, las acciones de demarcación territorial en zonas declaradas de interés nacional para tales fines, en atención a su naturaleza especial, son de competencia exclusiva de la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial.

Adicionalmente, 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, 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.

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.

4. Sin perjuicio de ello, debe tenerse en cuenta que según el artículo 99 del Reglamento de la Ley N° 27795, aprobado por el Decreto Supremo N° 191-2020-PCM, "las zonas de interés nacional para fines de demarcación territorial son aquellas en las que se propone la realización de acciones de demarcación territorial a fin de coadyuvar al logro de una política nacional vinculada directamente al desarrollo territorial, la cual por su naturaleza beneficia a la Nación peruana en su conjunto; en consecuencia, se requiere contar con la opinión favorable del ministerio responsable de la coordinación de dicha política. Las consideraciones que motivan la declaración de zona de interés nacional prevalecen sobre cualquier otro interés y superan contextos particulares o locales". En ese sentido, la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial advierte que la declaración de interés nacional a que se refiere la autógrafa en cuestión no contempla las condiciones señaladas.

Además, la creación de distritos en zonas de interés nacional se sujeta al cumplimiento de los requisitos que establece la Séptima Disposición Complementaria de la Ley N° 27795 y el artículo 102 de su reglamento. Al respecto, la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial indica que, luego de la evaluación realizada, se advierte que la

<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.

creación distrital que se pretende declarar de interés nacional no cumple con la totalidad de los requisitos antes señalados, conforme al siguiente análisis:

### REQUISITOS PARA LA CREACIÓN DEL DISTRITO DE CALIPUY

<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.	No se cuenta con el ámbito propuesto.	No se puede verificar
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.	No se cuenta con el límite propuesto.	No se puede verificar
<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.	El distrito de Santiago de Chuco no registra escisiones desde 1916	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
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
Población mínima del nuevo distrito (Tipo AB: 5,000 hab.) Condición: La población del ámbito distrital propuesto no deberá ser mayor al 50 % de la población total del distrito de origen.	No se cuenta con el ámbito propuesto	No se puede verificar
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 de Calipuy se ubica a 82 minutos de su capital distrital (Santiago de Chuco)	Cumple
ii. Diferencia positiva del volumen poblacional entre el último y el antepenúltimo censo de población.	Centro poblado Calipuy: (1993: 536 – 2017: 612 hab.)	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 Calipuy (capital propuesta): 612 hab.	No cumple

La capital del distrito de origen también debe cumplir dicha condición. ( <b>Tipo AB</b> : 1,800 hab.)	Centro poblado Santiago de Chuco (capital distrito origen): 6,821 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, lo cual se efectúa previa verificación del cumplimiento de los requisitos establecidos en la normatividad vigente, la presente Autógrafa de Ley debe ser observada.

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.

Además, la exposición de motivos del proyecto de Ley, que da lugar a la presente Autógrafa 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 (Santiago de Chuco).

6. De otro lado, 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, debe advertirse que el distrito de Santiago de Chuco, viene mostrando un fenómeno singular de disminución de su población intercensal (2007-2017). Así, de acuerdo con la información oficial de los censos, en el 2007 el distrito de Santiago de Chuco registró una población de 20 749 habitantes; en contraste, la población registrada en el censo de 2017 fue de 19 897 habitantes. En el periodo intercensal la población disminuyó 4%, lo que implica también la disminución de la demanda por servicios municipales.

7. Asimismo, 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 Provincial de Santiago de Chuco financió con sus recursos propios solo el 1,50% de su gasto total, mientras que, el 27,69% de sus gastos se financiaron con recursos del FONCOMUN y canon. Estos datos reflejan la limitada capacidad fiscal del distrito de Santiago de Chuco<sup>4</sup> para dar origen al nuevo distrito de Calipuy, en tanto el primero tiene una alta dependencia de las transferencias.

8. Por otra parte, se debe señalar que la fragmentación municipal es uno de los principales problemas de la descentralización peruana, tal como lo han destacado el Fondo Monetario Internacional (2014)<sup>5</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>6</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>7</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° 06739/2020-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, 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

---

<sup>4</sup> Cabe señalar que el distrito de Santiago de Chuco se encuentra bajo el ámbito de la Municipalidad Provincial de Santiago de Chuco.

<sup>5</sup> Werner A. y A. Santos (2014): Peru: Staying the Course of Economic Success. IMF, Washington.

<sup>6</sup> “Perú: Hacia un sistema integrado de ciudades. Una nueva visión para crecer (2015)”.

<sup>7</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos - OCDE, 2017, Territorial Reviews: Peru, 2016, Páginas 285-286.

adicionales del Tesoro Público.

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

Por las razones expuestas, se observa la Autógrafo 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

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 21. 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

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;**

**Ha dado la Ley siguiente:**

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

**Artículo único. Declaración de interés nacional**

*Declárase de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Calipuy, en la provincia de Santiago de Chuco, departamento de La Libertad.*

*Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.  
En Lima, a los veintinueve 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

*Start  
En debate  
31/03/2021  
F: 95*

*C: 0*

*A: 0*

*APROB*

