- DESCONTRALIZACIÓN

PROY. 6277 y 6782



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

OFICIO Nº 097-2021 -PR

Lima, 10 de febrero 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 Boquerón en la provincia de Padre Abad del departamento de Ucayali. 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 Nº 5422/2015-PE referido a la creación del distrito de Boquerón. 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 11 de diciembre de 2020, actualizó, entre otros, el referido Proyecto de Ley N° 5422/2015-PE, referido a la creación del distrito de Boquerón, asignándosele el N° 6782/2020-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° 5422/2015-PE que proponía la creación del distrito de Boquerón. 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.

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, 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 presente autógrafa, 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: 4,000 para Selva.	Población del ámbito de la propuesta[1]: 4,087 hab. (CPV 2017).	Cumple
Volumen poblacional del distrito o distritos origen de la propuesta no deberá resultar por debajo de los mínimos establecidos según región natural.	Distrito Padre Abad: 34,819 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 Padre Abad: Tasa positiva (2007: 25,633 hab. – 2017: 34,819 hab.)	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 Padre Abad (2013) no identifica la creación del distrito de Boquerón y tampoco identifica el centro poblado Boquerón 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 Padre Abad no cuenta con la totalidad de sus límites definidos.	No cumple
Requisitos en cuanto al centro poblado propuesto como capital	Verificación	Situación
Población total mínima según la región natural: 1,800 para Selva.	Centro poblado Boquerón: 1,742 hab. (CPV 2017)	No cumple
Tasa positiva de crecimiento poblacional de los dos últimos periodos intercensales o del último periodo intercensal.	Centro poblado Boquerón: Tasa positiva (2007: 781 hab. – 2017: 1,742 hab.)	Cumple

No deberá estar ubicado dentro del ámbito de influencia de otra capital distrital o provincial ni cercana a ella.	El centro poblado Boquerón se ubica a 18 minutos de su capital (Aguaytía)	No cumple
Otros requisitos	Verificación	Situación
El distrito de origen debe contar con límites territoriales.	El distrito de Padre Abad no cuenta con la totalidad de sus límites definidos.	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 Boquerón 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 Boquerón 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 (Padre Abad).

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.

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 provincial de Padre Abad financió con sus recursos propios solo el 3% de su gasto total, mientras que, el 15% de sus gastos se financiaron con recursos del FONCOMUN. Estos datos reflejan la limitada capacidad fiscal del distrito de Padre Abad para dar origen al nuevo distrito de Boquerón, 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)¹ 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 Mundial², 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>3</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 Nº 6782/2020-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 Sector Público para el Año Fiscal 2021 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.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Werner A. y A. Santos (2014): Peru: Staying the Course of Economic Success. IMF, Washington.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> "Perú: Hacia un sistema integrado de ciudades. Una nueva visión para crecer (2015)".

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos - OCDE, 2017, Territorial Reviews: Peru, 2016, Páginas 285-286.

Por las razones expuestas, se observa la Autógrafa de Ley, en aplicación del artículo 108 de la Constitución Política del Perú.

Detti F

Atentamente,

FRANCISCO RAFAEL SAGASTI HOCHHAUSLER

Hancias Sajathi

Presidente de la República

VIOLETA BERMÚDEZ VALDIVIA Presidenta del Consejo de Ministros

#### **CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

#### Lima, 11 de febrero de 2021

Pase a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales 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

# LA COMISIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA; Ha dado la Ley siguiente:

# LEY DE CREACIÓN DEL DISTRITO DE BOQUERÓN EN LA PROVINCIA DE PADRE ABAD DEL DEPARTAMENTO DE UCAYALI

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto crear el distrito de Boquerón, con su capital Boquerón, en la provincia de Padre Abad del departamento de Ucayali.

### Artículo 2. Límites del distrito de Boquerón

Los límites territoriales del distrito de Boquerón, en la provincia de Padre Abad del departamento de Ucayali, son los siguientes:

#### POR EL NORTE, ESTE Y SUR

Limita con el distrito de Padre Abad, en la provincia de Padre Abad del departamento de Ucayali.

El límite se inicia en el punto de coordenada UTM 401 666 m E y 9 006 772 m N, continúa en dirección noreste, por la divisoria de aguas del río Pintoyacu con el río Previsto pasando por los puntos de coordenada UTM 404 400 m E y 9 009 298 m N; UTM 406 920 m E y 9 011 234 m N: cota 1211, hasta el punto de coordenada UTM 413 794 m E y 9 015 101 m N, a partir de este punto el límite continúa en dirección general sureste siguiendo por la divisoria de aguas del río Pintoyacu con el río Previsto, pasando por el punto de coordenada UTM 422 531 m E y 9 008 956 m N hasta alcanzar la cota 1212, naciente de una quebrada sin nombre, continúa aguas abajo por la línea media del cauce de la quebrada sin nombre hasta su desembocadura en un río sin nombre, en punto de coordenada UTM 429 926 m E y 9 012 819 m N, continúa aguas abajo por la línea media del cauce del río sin nombre hasta el punto de coordenada UTM 431 174 m E y 9 014 457 m N en la desembocadura de un río sin nombre; continúa aguas arriba por la línea media del cauce de este río sin nombre hasta su naciente, en punto de coordenada UTM 430 618 m E y 9 009 598 m N; a partir de este punto el límite continúa en línea recta hasta el punto de coordenada UTM 430 605 m E y 9 008 829 m N en una vía sin nombre, a partir de este punto el límite continúa por esta vía sin nombre hasta alcanzar el punto de coordenada UTM 432 101 m E y 9 007





Original Monda

159 m N en un río sin nombre, continúa aguas abajo por la línea media del cauce de este río sin nombre hasta la confluencia de tres ríos sin nombre, tributarios del río Pintoyacu, en punto de coordenada UTM 435 390 m E y 9 011 325 m N; a partir de este punto el límite continúa en dirección suroeste por la línea media del cauce de un río sin nombre, pasando por los puntos de coordenada UTM 435 523 m E y 9 009 771 m N; UTM 433 915 m E y 9 007 576 m N hasta alcanzar la intersección de una vía sobre el río sin nombre, en punto de coordenada UTM 430 128 m E y 9 002 745 m N; a partir de este punto el límite continúa por el eje de esta vía sin nombre hasta el punto de coordenada UTM 430 720 m E y 9 001 542 m N, cruce de la vía y un río sin nombre, a partir de este punto continúa en línea recta a la cota 339, cota 391 y al punto de coordenada UTM 432 298 m $E\,y$ 8 996 940 m N, en el cauce del río Yuracyacu; a partir de este punto el límite continúa en dirección general suroeste, por la línea media del cauce del río Yuracyacu, aguas arriba, hasta alcanzar el punto de coordenada UTM 420 236 m E y 8 981 056 m N, a partir de este punto el límite asciende por la estribación de un cerro sin nombre hasta alcanzar el punto de coordenada UTM 416 605 m E y 8 979 405 m N.

#### **POR EL OESTE**

Limita con la provincia de Leoncio Prado, departamento de Huánuco.

El límite se inicia en el punto de coordenada UTM 416 605 m E y 8 979 405 m N, continúa en dirección general noroeste por la divisoria de aguas de los ríos Previsto y Yuracyacu con los ríos Tulumayo, Pendencia y Huallaga pasando por los puntos de coordenada UTM 412 573 m E y 8 983 122 m N; UTM 412 006 m E y 8 986 328 m N; UTM 411 993 m N y 8 986 341 m N; UTM 411 986 m E y 8 986 365 m N; UTM 411 985 m E y 8 986 380 m N; 412 039 m E y 8 986 410 m N; UTM 412 060 m E y 8 986 453 m N; UTM 412 063 m N y 8 986 520 m N; UTM 412 024 m E y 8 986 537 m N. De este último punto, el límite continúa en dirección noreste pasando por los puntos de coordenada UTM 412 069 m E y 8 986 647 m N hasta alcanzar los puntos de coordenada UTM 412 029 m E y 8 986 647 m N hasta el punto de coordenada UTM 412 017 m E y 8 987 478 m N, continúa por línea de cumbre de la Cordillera Azul hasta alcanzar el punto de coordenada UTM 401 666 m E y 9 006 772 m N, punto de inicio de la presente descripción.



#### DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

#### PRIMERA. Base de la cartografía

Los límites del distrito de Boquerón 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: Nombre: Río Santa Ana, código: 18-I (1753), edición: 2-IGN, serie: J632; y Nombre: Aguaytía, código: 19-I (1752), 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 Boquerón, 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 Boquerón.

#### 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 Boquerón, la administración de los recursos y la prestación de los servicios públicos son atendidas por la Municipalidad Provincial de Padre Abad, 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 Provincial de Padre Abad constituirá una junta de delegados vecinales comunales de carácter transitorio cuyo alcance comprenda al distrito de Boquerón, 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 5 de la Ley 30310, Ley de Demarcación y Organización Territorial de la Provincia de Padre Abad en el Departamento de Ucayali

Modificase el artículo 5 de la Ley 30310, Ley de Demarcación y Organización Territorial de la Provincia de Padre Abad en el Departamento de Ucayali, el cual queda redactado de la siguiente manera:

"Artículo 5.- Los límites territoriales de la provincia de Padre Abad y los distritos de Padre Abad, Irazola, Curimaná, Neshuya y Alexander Von Humboldt, que la conforman, son los siguientes:

[...]

# <u>LÍMITES DEL DISTRITO DE PADRE ABAD</u>

Sus límites son los siguientes:

[...]

#### POR EL OESTE

Limita con el distrito de Boquerón, provincia de Padre Abad, departamento de Ucayali.

El límite se inicia en el punto de coordenada UTM 416 605 m E y 8 979 405 m N, cumbre de un cerro sin nombre, descendiendo hasta el punto de coordenada UTM 420 236 m E y 8 981 056 m N en el río Yuracyacu, continúa en dirección general noreste, aguas abajo por la línea media del cauce del río Yuracyacu hasta el punto de coordenada UTM 432 298 m E y 8 996 940 m N en el río Yuracyacu, continúa en dirección general noroeste,





en líneas rectas por la cota 391, cota 339 hasta el punto de coordenada UTM 430 720 m E y 9 001 542 m N, intersección de un cruce de vía y un río sin nombre, continúa por el eje de esta vía hasta el punto de coordenada UTM 430 128 m E y 9 002 745 m N, intersección de una vía y un río sin nombre, a partir de este punto el límite continúa, aguas abajo, por la línea media del cauce de este río sin nombre pasando por los puntos de coordenada UTM 430 128 m E y 9 002 745 m N; UTM 433 915 m E y 9 007 576 m N; UTM 435 523 m E y 9 009 771 m N hasta el punto de coordenada UTM 435 390 m E y 9 011 325 m N, confluencia de tres ríos sin nombre, tributarios del río Pintoyacu, continúa en dirección suroeste por la línea media del cauce de un río sin nombre hasta alcanzar el punto de coordenada UTM 432 101 m E y 9 007 159 m N, en la intersección con una vía sin nombre, continúa por el eje de esta vía sin nombre hasta el punto de coordenada UTM 430 605 m E y 9 008 829 m N; a partir de este punto el límite continúa en línea recta al punto de coordenada UTM 430 618 m E y 9 009 598 m N, naciente de un río sin nombre, descendiendo por la línea media del cauce de este río sin nombre, aguas abajo, hasta su desembocadura en un río sin nombre en punto de coordenada UTM 431 174 m E y 9 014 457 m N; a partir de este punto el límite continúa en dirección suroeste, por la línea media del cauce de un río sin nombre, aguas arriba hasta alcanzar la desembocadura de una quebrada sin nombre en punto de coordenada UTM 429 926 m E y 9 012 819 m N, de donde continúa aguas arriba por la línea media de una quebrada sin nombre hasta su naciente en cota 1212, ascendiendo hasta el punto de coordenada UTM 422 531 m E y 9 008 956 m N, de donde continúa por la divisoria de aguas del río Pintoyacu con el río Previsto pasando por los puntos de coordenada UTM 413 794 m E y 9 015 001 m N, cota 1211; UTM 406 920 m E y 9 011 234 m N; UTM 404 400 m E y 9 009 298 m N, hasta el punto de coordenada UTM 401 666 m E y 9 006 772 m N.

[...]".



Comuniquese al señor Presidente de la República para su promulgación. En Lima, a los veintidos días del mes de enero de dos mil veintiuno.



MIRTHA ESTHER VÁSQ VEZ 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

