



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría
General

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia

"Perú suyunchikpa Iskay Pachak Watan: iskay pachak watañam qispisqanmanta karun"

Lima, 30 de Noviembre del 2021

OFICIO N° D002821-2021-PCM-SG

Señora Congressista

NORMA YARROW LUMBRERAS

Presidenta

**Comisión de Descentralización, Regionalización,
Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado
Congreso de la República**

Presente.-



Firmado digitalmente por GONZALEZ
NORRIS Luis Francisco FAU
2016899926 hard
Secretario General
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30.11.2021 15:33:04 -05:00

Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 076/2021-CR, Proyecto de Ley que reconoce como acciones de inicio del proceso de demarcación territorial, a las leyes declarativas de necesidad pública e interés nacional para la creación de distritos o provincias.

Referencia : Oficio N° 043-2021-2022-CDRGLMGE-CR.

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, por especial encargo de la Presidenta del Consejo de Ministros, con relación al documento de la referencia mediante el cual la Comisión bajo su Presidencia solicita opinión del Proyecto de Ley N° 076/2021-CR, Proyecto de Ley que reconoce como acciones de inicio del proceso de demarcación territorial, a las leyes declarativas de necesidad pública e interés nacional para la creación de distritos o provincias.

Al respecto, alcanzo para su conocimiento y fines, el Informe N° D001596-2021-PCM-OGAJ de la Oficina General de Asesoría Jurídica de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Hago propicia la oportunidad para expresarle las muestras de mi especial consideración y estima personal.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

LUIS FRANCISCO GONZALEZ NORRIS

SECRETARIO GENERAL

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS



Firmado digitalmente por CASTILLO
MENDEZ Manuel Humberto FAU
2016899926 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 26.11.2021 17:03:50 -05:00



BICENTENARIO
PERÚ 2021

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Presidencia del Consejo de Ministros, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web:

Url: <https://sgdcudadano.pcm.gob.pe/register/verifica> Clave: HN2SG34



Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría
General

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia

"Perú suyunchikpa Iskay Pachak Watan: iskay pachak watañam qispisqanmanta karun"

Lima, 30 de Noviembre del 2021

OFICIO N° D002825-2021-PCM-SG

Señora Congressista
DIGNA CALLE LOBATÓN
Congreso de la República
Presente.-



Firmado digitalmente por GONZALEZ
NORRIS Luis Francisco FAU
2016899926 hard
Secretario General
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30.11.2021 16:20:12 -05:00

Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 076/2021-CR, Proyecto de Ley que reconoce como acciones de inicio del proceso de demarcación territorial, a las leyes declarativas de necesidad pública e interés nacional para la creación de distritos o provincias.

Referencia : Oficio N° 55-2021-DLC/CR.

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, por especial encargo de la Presidenta del Consejo de Ministros, con relación al documento de la referencia mediante el cual solicita opinión del Proyecto de Ley N° 076/2021-CR, Proyecto de Ley que reconoce como acciones de inicio del proceso de demarcación territorial, a las leyes declarativas de necesidad pública e interés nacional para la creación de distritos o provincias.

Al respecto, alcanzo para su conocimiento y fines, el Informe N° D001596-2021-PCM-OGAJ de la Oficina General de Asesoría Jurídica de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Hago propicia la oportunidad para expresarle las muestras de mi especial consideración y estima personal.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

LUIS FRANCISCO GONZALEZ NORRIS
SECRETARIO GENERAL
PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS



Firmado digitalmente por CASTILLO
MENDEZ Manuel Humberto FAU
2016899926 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 26.11.2021 17:35:40 -05:00



BICENTENARIO
PERÚ 2021

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Presidencia del Consejo de Ministros, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web:

Url: <https://sgdc Ciudadano.pcm.gob.pe/register/verifica> Clave: RIQIMSY



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Oficina General de Asesoría
Jurídica

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia
"Perú suyunchikpa Iskay Pachak Watan: iskay pachak watañam qispisqanmanta karun"

Lima, 12 de Noviembre del 2021

INFORME N° D001596-2021-PCM-OGAJ



Firmado digitalmente por GARCIA
SABROSO Richard Eduardo FAU
2016899926 soft
Director De La Oficina General De
Asesoría Jurídica
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12.11.2021 14:30:26 -05:00

A : **LUIS FRANCISCO GONZALEZ NORRIS**
SECRETARIO GENERAL
SECRETARÍA GENERAL

De : **RICHARD EDUARDO GARCIA SABROSO**
DIRECTOR DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 076/2021-CR, Proyecto de Ley que reconoce como acciones de inicio del proceso de demarcación territorial, a las leyes declarativas de necesidad pública e interés nacional para la creación de distritos o provincias.

Referencia : a) Oficio N°0043-2021-2022/CDRGLMGE-NMYL/CR
b) Oficio N°055-2021-DLC/CR
c) Memorando N°D000779-2021-PCM-DVGT
d) Informe N°D00089-2021-PCM-SDOT-JLR
e) Memorando N°D000782-2021-PCM-DVGT
f) Informe N°D00090-2021-PCM-SDOT-JLR
g) Oficio N°D007661-2021-PCM-SC

Fecha Elaboración: Lima, 11 de noviembre de 2021

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación a la solicitud de opinión sobre el Proyecto de Ley N° 076/2021-CR, Proyecto de Ley que reconoce como acciones de inicio del proceso de demarcación territorial, a las leyes declarativas de necesidad pública e interés nacional para la creación de distritos o provincias.

Sobre el particular informo lo siguiente:

I. BASE LEGAL

- 1.1. Constitución Política del Perú.
- 1.2. Reglamento del Congreso de la República.
- 1.3. Ley N°29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- 1.4. Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado por Resolución Ministerial N°156-2021-PCM.

II. ANTECEDENTES

- 2.1. El Proyecto de Ley N° 076/2021-CR, Proyecto de Ley que reconoce como acciones de inicio del proceso de demarcación territorial, a las leyes declarativas de necesidad pública e interés nacional para la creación de distritos o provincias, corresponde a la iniciativa legislativa presentada por la



Firmado digitalmente por
BARREDO ZERGA Regina Paola
FAU 2016899926 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 11.11.2021 20:04:02 -05:00



BICENTENARIO
PERÚ 2021



Congresista Digna Calle Lobatón, integrante del Grupo Parlamentario Podemos Perú, y se sustenta en el derecho a la iniciativa en la formación de leyes reconocida en el artículo 107¹ de la Constitución Política del Perú.

- 2.2. A través del Oficio N°0043-2021-2022/CDRGLMGE-NMYL/CR, la Presidenta de la Comisión de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 076/2021-CR, el mismo que se encuentra sustentado en el artículo 96² de la Constitución Política del Perú, modificado por el artículo 4 de la Ley N°28484, y en el artículo 69³ del Texto Único Ordenado del Reglamento del Congreso de la República, que faculta a los Congresistas de la República a pedir la información que consideren necesaria a efecto de lograr el esclarecimiento de hechos o tener elementos de juicio para tomar decisiones adecuadas en el ejercicio de sus funciones.
- 2.3. Asimismo, con Oficio N° 055-2021-DLC/CR, la Congresista Digna Calle Lobatón solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N°076/2021-CR.
- 2.4. Con Memorandos N°D000779-2021-PCM-DVGT y N°D000782-2021-PCM-DVGT, el Despacho Viceministerial de Gobernanza Territorial, remite los Informes N°D00089-2021-PCM-SDOT-JLR y N°D00090-2021-PCM-SDOT-JLR elaborados por la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial, a través de los cuales se emite opinión sobre el Proyecto de Ley N° 076/2021-CR a fin de atender los pedidos de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República y de la Congresista Digna Calle Lobatón, respectivamente.
- 2.5. Mediante el Oficio N°D007661-2021-PCM-SC, la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros traslada al Ministerio de Economía y Finanzas, el pedido de opinión respecto al Proyecto de Ley N° 076/2020-CR, al encontrarse dentro del ámbito de sus competencias, precisando que la opinión que para tal efecto se emita, sea remitida directamente a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República y a la Congresista Digna Calle Lobatón.

III. ANÁLISIS

- 3.1 De conformidad con lo dispuesto en el literal g) del artículo 21 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado por Resolución Ministerial N° 156-2021-PCM, corresponde a la Oficina General de Asesoría Jurídica, emitir opinión jurídico-legal respecto de los proyectos de ley y autógrafas que someta a su consideración la Alta Dirección.

¹ **Artículo 107.-** El Presidente de la República y los Congresistas tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes. También tienen el mismo derecho en las materias que les son propias los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales y los colegios profesionales. Asimismo, lo tienen los ciudadanos que ejercen el derecho de iniciativa conforme a ley.

² **Artículo 96.-** Cualquier representante al Congreso puede pedir a los Ministros de Estado, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, a los Gobiernos Regionales y Locales y a las instituciones que señala la ley, los informes que estime necesarios. El pedido se hace por escrito y de acuerdo con el Reglamento del Congreso. La falta de respuesta da lugar a las responsabilidades de ley.

³ **Pedidos de información**
Artículo 69.- Los pedidos son proposiciones mediante las cuales los Congresistas ejercen su derecho de pedir la información que consideren necesaria a los Ministros y otras autoridades y órganos de la administración, a efecto de lograr el esclarecimiento de hechos o tener elementos de juicio para tomar decisiones adecuadas en el ejercicio de sus funciones (...).





Al amparo de dicho marco legal, se precisa lo siguiente:

- 3.2 El Proyecto de Ley N° 076/2021-CR, Proyecto de Ley que reconoce como acciones de inicio del proceso de demarcación territorial, a las leyes declarativas de necesidad pública e interés nacional para la creación de distritos o provincias (en adelante PL); contempla tres (3) artículos y dos (2) Disposiciones Complementarias Finales:
- 3.2.1 El artículo 1 del PL establece que éste tiene por objeto, reconocer como acciones de inicio del proceso de demarcación territorial, a las leyes declarativas de necesidad pública e interés nacional, para la creación de distritos o provincias, para lo cual, se toma en consideración los criterios de volumen poblacional, de conformidad con lo previsto en la Ley N°27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial y su reglamento.
- 3.2.2 El artículo 2 del PL modifica el artículo 4 de la Ley N°27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, el cual queda redactado en los términos siguientes:
- "Artículo 4. Criterios Técnicos para la Demarcación Territorial**
(...)
4.8 Las leyes que declaran de necesidad pública e interés nacional, la creación de distritos o provincias se consideran acciones de inicio de un proceso de demarcación territorial y son sujetos de evaluación, conforme a lo establecido en el numeral anterior".
- 3.2.3 El artículo 3 del PL modifica 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, en los términos siguientes:
- "Quinta: Informe de Evaluación de la Sostenibilidad Fiscal**
Para la 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.
El informe a que se refiere el párrafo anterior se emite durante el desarrollo del proceso de demarcación territorial, que se inicie como consecuencia de lo previsto en el numeral 4.8 de la Ley N°27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial."
- 3.2.4 La Primera Disposición Complementaria Final del PL incorpora la Octava Disposición Complementaria a la Ley N°27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, la cual recoge los requisitos que deben concurrir para la creación de provincias y de distritos.
- 3.2.5 La Segunda Disposición Complementaria Final del PL dispone que el Poder Ejecutivo a través de la Presidencia del Consejo de Ministros y del Ministerio de Economía y Finanzas adecúen sus respectivos reglamentos conforme a las disposiciones de la ley, en el plazo de sesenta (60) días calendario de su entrada en vigencia.

Opinión de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial del Despacho Viceministerial de Gobernanza Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros

- 3.3 Mediante el Memorando N°D000779-2021-PCM-DVGT y el Memorando N°D000782-2021-PCM-DVGT, el Despacho Viceministerial de Gobernanza Territorial, remite los Informes N°D00089-2021-PCM-SDOT-JLR y N°D00090-2021-PCM-SDOT-JLR elaborados por la Secretaría de





Demarcación y Organización Territorial, a través de los cuales se emite opinión sobre el Proyecto de Ley N°076/2021-CR, señalando lo siguiente:

"(...)

2.5 *Conforme a la Constitución Política del Perú, el Reglamento del Congreso y la Ley N°27795, solo el Poder Ejecutivo puede proponer la demarcación territorial del país, siendo atribución del Congreso de la República aprobarla. Siendo por tanto el Estado quien implementa las acciones de demarcación territorial, a través de una competencia compartida entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo (el Poder Ejecutivo elabora el anteproyecto de ley y el Poder Legislativo lo aprueba), ello debe darse en consonancia con el principio de la separación de poderes consagrado en el artículo 43 de la Constitución.*

2.6 *Así, el Tribunal Constitucional, en el Fundamento 32 de la Sentencia recaída en el Expediente 0006-2019-CC/TC ha señalado que, "conforme a lo establecido en el artículo 43 de la Constitución, nuestra forma de gobierno tiene los siguientes rasgos de identidad:*

Principio de separación de poderes propiamente dicho: Hace referencia a la autonomía funcional y a las diferentes competencias que cada poder estatal (y también cada órgano constitucional autónomo) tiene, pero también a las distintas funciones (sociales y políticas) que cada uno cumple tendencialmente (tales como representar, legislar y fiscalizar en el caso del Legislativo, o de gobernar y hacer cumplir las leyes en el caso del Ejecutivo). (...)

Principio de cooperación: Conforme a este principio, las competencias y funciones de los poderes y órganos constitucionales autónomos deben estar orientadas al cumplimiento de los fines del Estado (artículo 44 de la Constitución), a la concreción del conjunto de bienes y valores constitucionales (pudiéndose mencionar, a modo de ejemplo, lo señalado en los artículos 1, 3, 38, 43 o 45 de la Constitución), y siempre teniendo como horizonte la defensa de la persona humana y el respeto a su dignidad (artículo 1 de la Constitución). De esta manera, entre los poderes públicos resulta de aplicación el principio de "lealtad constitucional", el cual, además del respeto a las competencias y funciones ajenas, orienta el comportamiento de los actores estatales hacia la consecución del bien común, que debe ser el fin último de la política. (...)"

2.7 *En ese sentido, y conforme al primer párrafo artículo 45¹ de la Constitución Política del Perú, el poder del Estado, manifestado en este caso concreto en las competencias que el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo tienen en materia de demarcación territorial, lo ejercen con las limitaciones y responsabilidades que la propia Constitución y las leyes establecen; de modo tal que no hay ejercicio del poder democrático jurídicamente válido al margen de la Constitución y de las leyes.*

2.8 *Estando claramente establecidas a nivel constitucional las competencias de los poderes del Estado en las acciones de demarcación territorial, no hay lugar a duda de que aquellas acciones de demarcación territorial que no sean propuestas por el Poder Ejecutivo se encuentran al margen de la constitucionalidad, situación que se estaría produciendo en el Proyecto de Ley N°076/2021-CR.*





Todo lo dicho se resume en la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente 00009-2011-PI/TC (mencionada en la propia exposición de motivos del proyecto de ley) en la que se señala que:

"16. De otro lado, pero aunado a lo anterior, también cabe recordar que no es la primera vez que el Tribunal Constitucional se pronuncia respecto de la atribución para aprobar la demarcación de territorios. Así ha ocurrido, por ejemplo, en la sentencia recaída en el Expediente N. 0 005-2007-CC/TC, en la que se estableció que, (...) No existen lagunas ni se admiten ambigüedades cuando se trata de interpretar el artículo 102°, inciso 7) de la Constitución, en tanto establece con meridana claridad que una de las atribuciones del Congreso de la República es la de "Aprobar la demarcación territorial que proponga el Poder Ejecutivo."

2.9 *Sin perjuicio de los argumentos expuestos en los numerales precedentes, debe señalarse que el informe de evaluación favorable de la sostenibilidad fiscal a que se refiere la Quinta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1275 (y que constituye un requisito previo para la creación de distritos o provincias) se emite dentro del proceso de demarcación territorial que corresponda; con lo cual, el artículo 3 del Proyecto de Ley N°076/2021-CR no implicaría ningún cambio respecto a lo que actualmente ocurre en los procesos de demarcación territorial.*

2.10 *Finalmente, la Primera Disposición Complementaria Final del Proyecto de Ley N° 076/2021-CR con la que se pretende incorporar una Octava Disposición Complementaria a la Ley N°27795, desnaturaliza los parámetros técnicos que la Presidencia del Consejo de Ministros, en su calidad de entidad rectora del Sistema Nacional de Demarcación Territorial y autoridad técnico-normativa en materia de demarcación territorial, ha desarrollado en el reglamento de la Ley N° 27795, aprobado con el Decreto Supremo N° 191-2020-PCM, en lo que se refiere a la creación de provincias. Tal desnaturalización radica en que la eliminación de la exigencia de la antigüedad que deben tener los distritos que conformarían alguna propuesta de creación provincial, constituye un desconocimiento de la lógica de consolidación territorial de las circunscripciones (distritos) que se requiere para dar lugar a una posible circunscripción de mayor nivel (provincias). Con lo cual, el contenido de la Octava Disposición Complementaria de la Ley N° 27795 que se propone incorporar resulta antitécnica."*

3.4 En atención a los argumentos señalados en el numeral precedente, la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial del Despacho Viceministerial de Gobernanza Territorial, concluye:

"III.CONCLUSIÓN

El Proyecto de Ley N°076/2021-CR, con el que se propone la "Ley que reconoce como acciones de inicio del proceso de demarcación territorial, a las leyes declarativas de necesidad pública e interés nacional, para la creación de distritos o provincias", colisiona con el artículo 102, inciso 7, de la Constitución Política del Perú y con las leyes que implementan la competencia constitucional del Poder Ejecutivo para proponer acciones de demarcación territorial. Asimismo, dicho proyecto de ley propone modificaciones de nivel reglamentario que son competencia de la PCM, las cuales además son antitécnicas. Por tales motivos se considera una opinión no favorable respecto al Proyecto de Ley N°076/2021-CR."





Competencia exclusiva del Poder Ejecutivo en materia de demarcación territorial

- 3.5 El numeral 7) del artículo 102⁴ de la Constitución Política del Perú establece que son atribuciones del Congreso, entre otras, aprobar la demarcación territorial que proponga el Poder Ejecutivo.
- 3.6 Al respecto, el artículo 76⁵ 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.
- 3.7 Considerando el marco constitucional 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.

"Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente ley tiene por finalidad establecer las definiciones básicas, criterios técnicos y los procedimientos para el tratamiento de demarcación territorial que es competencia exclusiva del Poder Ejecutivo de conformidad con el numeral 7) del Artículo 102 de la Constitución Política del Perú, así como lograr el saneamiento de límites y la organización racional del territorio de la República."

- 3.8 El numeral 5.1) del artículo 5 de la citada Ley N° 27795⁶ 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 zonas declaradas de interés nacional.

"Artículo 5.- De los Organismos competentes

Son organismos competentes en asuntos y materias de demarcación territorial:

5.1 Presidencia del Consejo de Ministros

La Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial (SDOT-PCM), ejerce la rectoría del Sistema Nacional de Demarcación Territorial, el cual tiene como finalidad lograr una organización racional del territorio y el saneamiento de límites.

⁴ Artículo 102.- Son atribuciones del Congreso:

1. Dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes.
2. Velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores.
3. Aprobar los tratados, de conformidad con la Constitución.
4. Aprobar el Presupuesto y la Cuenta General.
5. Autorizar empréstitos, conforme a la Constitución.
6. Ejercer el derecho de amnistía.
7. **Aprobar la demarcación territorial que proponga el Poder Ejecutivo.**
8. Prestar consentimiento para el ingreso de tropas extranjeras en el territorio de la República, siempre que no afecte, en forma alguna, la soberanía nacional.
9. Autorizar al Presidente de la República para salir del país.
10. Ejercer las demás atribuciones que le señala la Constitución y las que son propias de la función legislativa.

⁵ Artículo 76. La presentación de las proposiciones de ley y de resolución legislativa está sujeta, además de lo señalado en el artículo precedente, a los siguientes requisitos especiales:

1. Las proposiciones presentadas por el Presidente de la República deben estar refrendadas por el Presidente del Consejo de Ministros y, en forma opcional, por el Ministro o los ministros cuyas carteras se relacionen en forma directa con la materia cuya regulación se propone. Pueden versar sobre cualquier asunto y de manera exclusiva le corresponde la iniciativa en materia presupuestal y financiera, legislación delegada, legislación demarcatoria territorial, tratados internacionales, consentimiento para el ingreso de tropas extranjeras sin afectar la soberanía nacional, prórroga del estado de sitio, declaración de guerra y firma de la paz y autorización para ausentarse del país. Además: (...)
- e) Las proposiciones de leyes demarcatorias territoriales deben acompañarse de los informes y antecedentes técnicos que señalen las normas que regulan la materia.

⁶ Artículo 5.- De los Organismos competentes

Son organismos competentes en asuntos y materias de demarcación territorial:

1. La Presidencia del Consejo de Ministros a través de su Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial es el órgano rector del sistema nacional de demarcación territorial. Tiene competencia para normar, coordinar, asesorar, supervisar y evaluar el tratamiento de todas las acciones de demarcación territorial, a efecto de que se sustenten en criterios técnicos y geográficos. Tramita ante el Consejo de Ministros, los proyectos de ley de las propuestas que son conformes.





Tiene competencia para normar el tratamiento de las acciones de demarcación territorial, así como para evaluar y emitir opinión vinculante sobre la procedencia de los estudios de diagnóstico y zonificación (EDZ) y expedientes únicos de saneamiento y organización territorial (SOT) elaborados por los gobiernos regionales.

Asimismo, tiene competencia para conducir el saneamiento de límites interdepartamentales y 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; formular anteproyectos de ley en materia de demarcación territorial; y asesorar técnicamente a los organismos del Sistema Nacional de Demarcación Territorial.

(...)"

Asimismo, el artículo 8 del Reglamento de la Ley N° 27795, aprobado por Decreto Supremo N° 191-2020-PCM, señala:

"Artículo 8.- Competencias en materia de demarcación territorial

8.1 Presidencia del Consejo de Ministros

La Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la SDOT, es el órgano rector del Sistema Nacional de Demarcación Territorial y, como tal, es la autoridad técnico normativa a nivel nacional en la materia. Coordina, asesora, supervisa y evalúa el tratamiento de las acciones de demarcación territorial conforme a lo establecido en el presente reglamento.

La SDOT evalúa los petitorios, conduce el tratamiento y organiza los expedientes de las siguientes acciones de demarcación territorial:

- a) Delimitación interdepartamental.
- b) Redelimitación interdepartamental.
- c) Anexión interdepartamental.
- d) Acciones de demarcación territorial en zonas de frontera (creación de distrito o provincia, fusión de distrito, traslado de capital y anexión).
- e) Acciones de demarcación territorial en zonas de interés nacional (creación de distrito o provincia, fusión de distrito, traslado de capital y anexión).

Asimismo, evalúa y emite opinión vinculante sobre la procedencia de los EDZ y SOT elaborados por los gobiernos regionales, formula los respectivos anteproyectos de ley de los SOT así como de las acciones de demarcación territorial que son de su competencia y administra los registros con fines de demarcación y organización territorial.

Los informes que emite la SDOT en el marco de las acciones de demarcación territorial de su competencia son vinculantes para todas las entidades que conforman el Sistema Nacional de Demarcación Territorial.

(...)"

- 3.9 En adición a lo señalado, el artículo 13 de la referida Ley N° 27795⁷, precisa 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.

⁷ Artículo 13.- Procedimiento en áreas ubicadas en zonas de frontera u otras de interés nacional

Las acciones de demarcación territorial en zonas de frontera u otras de interés nacional corresponden, sin excepción, a la Presidencia del Consejo de Ministros. Las acciones en zonas de frontera, se promueven previa consulta con los Ministerios de Relaciones Exteriores, de Defensa y del Interior. Para este efecto se define como zona de frontera a la circunscripción político administrativa cuyos límites coincidan con los límites internacionales de la República. El Reglamento establecerá un procedimiento especial para este efecto.





- 3.10 De lo expuesto, debemos remarcar que la Supremacía Jurídica de la Constitución sobre toda norma legal se encuentra establecida en el artículo 51 de la Constitución Política del Perú, cuando dispone que:
- "Artículo 51.- La Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente. La publicidad es esencial para la vigencia de toda norma del Estado." (Subrayado agregado)*
- 3.11 En función a dicho principio, en el artículo 38 de la Constitución Política del Perú también se dispone que:
- "Artículo 38.- Todos los peruanos tienen el deber de honrar al Perú y de proteger los intereses nacionales, así como de respetar, cumplir y defender la Constitución y el ordenamiento jurídico de la Nación." (Subrayado agregado)*
- 3.12 Por consiguiente, se puede señalar que el deber de respetar el principio jurídico de Supremacía de la Constitución corresponde a toda la ciudadanía. Dicha obligación recae sobre todo en los Poderes del Estado, en los órganos constitucionales, y también en la administración pública, al encontrarse sometidos, en primer lugar, a la Constitución Política de manera directa y, en segundo lugar, al principio de legalidad.
- 3.13 De ese modo, la legitimidad de los actos de los Poderes del Estado, de los órganos constitucionales, y de la administración pública, estará determinada por el respeto a la Constitución Política del Perú, en primer lugar y luego a la ley.
- 3.14 Siendo así, se puede afirmar que ningún acto de los poderes públicos, ni de la colectividad en general puede desvincularse de los contenidos de la Constitución Política del Perú.
- 3.15 Por lo expuesto, es una prerrogativa del Poder Ejecutivo, constitucionalmente atribuida, proponer ante el Congreso de la República la demarcación territorial; y según el marco normativo aludido el tratamiento de demarcación territorial es competencia exclusiva del Poder Ejecutivo (numeral 7) del artículo 102⁸ de la Constitución Política del Perú, artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República y artículo 1 de la Ley N°27795). Cabe destacar la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial (SDOT), es el órgano rector del Sistema Nacional de Demarcación Territorial, y, como tal, es la autoridad técnico normativa a nivel nacional en la materia (numeral 5.1 del artículo 5 de la Ley N°27795 y artículo 8 del Reglamento de la Ley N°27795); y que, la demarcación territorial es un proceso técnico-geográfico que se basa en principios, criterios técnicos, procedimientos, además del cumplimiento de requisitos establecidos en la Ley N°27795 y su Reglamento, lo cual es competencia exclusiva del Poder Ejecutivo (artículo 1 de la Ley N°27795 y numeral 14) del artículo 4 del Reglamento de la Ley N°27795).

⁸ Artículo 102.- Son atribuciones del Congreso:

1. Dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes.
2. Velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores.
3. Aprobar los tratados, de conformidad con la Constitución.
4. Aprobar el Presupuesto y la Cuenta General.
5. Autorizar empréstitos, conforme a la Constitución.
6. Ejercer el derecho de amnistía.
7. **Aprobar la demarcación territorial que proponga el Poder Ejecutivo.**
8. Prestar consentimiento para el ingreso de tropas extranjeras en el territorio de la República, siempre que no afecte, en forma alguna, la soberanía nacional.
9. Autorizar al Presidente de la República para salir del país.
10. Ejercer las demás atribuciones que le señala la Constitución y las que son propias de la función legislativa.





Afectación del principio de separación de poderes

- 3.16 Asimismo, es preciso señalar que entre los diversos principios que reconoce la Constitución Política del Perú, resalta el Principio de Separación de Poderes, bajo el que se rige la organización del Gobierno de nuestro país; reconocido en el artículo 43 de la Constitución Política del Perú:

"Estado democrático de derecho. Forma de Gobierno

Artículo 43.- *La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana.*

El Estado es uno e indivisible.

Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes".

(Subrayado agregado)

Respecto del Principio de Separación de Poderes, el Tribunal Constitucional en la sentencia expedida en el Expediente OOO5-2006-PI/TC, desarrolla el principio de Separación de Poderes, indicando lo siguiente:

" (...)

Respecto del principio de separación de poderes, también ha establecido este Colegiado que, conforme a los artículos 3° y 43° de la Constitución, la República del Perú se configura como un Estado Democrático y Social de Derecho, y su gobierno se organiza según el principio de separación de poderes. La existencia de este sistema de equilibrio de distribución de poderes, con todos los matices y correcciones que impone la sociedad actual, sigue constituyendo, en su idea central, una exigencia ineludible en todo Estado Democrático y Social de Derecho.

(...)

El principio de separación de poderes persigue pues asegurar que los poderes constituidos desarrollen sus competencias con arreglo al principio de corrección funcional; es decir, sin interferir con las competencias de otros, pero, a su vez, entendiéndose que todos ejercen una función complementaria en la consolidación de la fuerza normativa de la Constitución, como Norma Suprema del Estado (artículos 38°, 45° y 51°)

(...)"

Asimismo, es preciso tomar en cuenta lo establecido en el numeral 2 del artículo VI del Título Preliminar de la Ley N°29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, ley de desarrollo constitucional, el cual señala:

"Artículo VI.- Principio de competencia

(...)

2. El Poder Ejecutivo ejerce sus competencias exclusivas, no pudiendo delegar ni transferir las funciones y atribuciones inherentes a ellas (...)".

(El subrayado es nuestro)

- 3.17 Por tanto, podemos indicar que el Proyecto de Ley N° 076/2021-CR al pretender normar sobre demarcación territorial, materia de competencia exclusiva del Poder Ejecutivo y no del Poder Legislativo, contraviene el principio de Separación de Poderes recogido en el artículo 43 de la Constitución Política del Perú y el principio de competencia recogido en el numeral 2) del artículo VI del Título Preliminar de la Ley N°29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

- 3.18 De la revisión del contenido del mencionado Proyecto de Ley y en concordancia con la opinión contenida en el Informe N°D00089-2021-PCM-SDOT-JLR y el Informe N°D00090-2021-PCM-





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Oficina General de Asesoría
Jurídica

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia
"Perú suyunchikpa Iskay Pachak Watan: iskay pachak watañam qispisqanmanta karun"*

SDOT-JLR de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial, se advierte que éste no es viable en tanto colisiona con lo dispuesto en la Constitución Política del Perú y las normas legales previamente mencionadas, que reconocen expresamente que compete exclusivamente al Poder Ejecutivo - y no a otro poder del Estado - normar en materia de demarcación territorial.

- 3.19 Dado que el Proyecto de Ley N° 076/2021-CR versa sobre materias que se encuentran dentro del ámbito de competencias del Ministerio de Economía y Finanzas⁹ mediante el Oficio N°D007661-2021-PCM-SC, la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros traslada al referido Ministerio el pedido de opinión formulado por la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República y por la congresista Digna Calle Lobatón, precisando que la opinión que para tal efecto se emita, sean remitida directamente a la referida Comisión Congresal y a la mencionada congresista.

IV. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

- 4.1 En atención a los argumentos expuestos, se opina que no es viable el Proyecto de Ley N° 076/2021-CR, Proyecto de Ley que reconoce como acciones de inicio del proceso de demarcación territorial, a las leyes declarativas de necesidad pública e interés nacional para la creación de distritos o provincias.
- 4.2 Al contener el Proyecto de Ley N° 00076/2021-CR materias que se encuentran dentro del ámbito de competencias del Ministerio de Economía y Finanzas, mediante el Oficio N°D007661-2021-PCM-SC se trasladó a dicho Ministerio el pedido de opinión formulado por la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República y por la congresista Digna Calle Lobatón, precisando que la opinión que se emita, sea remitida directamente a la referida Comisión Congresal y al Despacho de la mencionada congresista.
- 4.3 Se recomienda remitir:
- (i) El presente informe y el Informe N°D00089-2021-PCM-SDOT-JLR a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, a fin de atender el pedido de opinión formulado mediante el Oficio N°0043-2021-2022/CDRGLMGE-NMYL/CR; y,
 - (ii) El presente informe y el Informe N°D00090-2021-PCM-SDOT-JLR al Despacho de la congresista Digna Calle Lobatón, a fin de atender el pedido de opinión formulado mediante el Oficio N°055-2021-DLC/CR.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente
RICHARD EDUARDO GARCIA SABROSO
DIRECTOR DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

⁹ Decreto Legislativo N°183, Ley Orgánica del Ministerio de Economía y Finanzas

"Artículo 5, modificado por el artículo 3 del Decreto Legislativo N°325

Corresponde al Ministerio de Economía y Finanzas planear, dirigir y controlar los asuntos relativos a la tributación, política aduanera, financiación, endeudamiento, presupuesto, tesorería y contabilidad, así como armonizar la actividad económica nacional."



BICENTENARIO
PERÚ 2021