



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 Fortalecimiento de la Soberanía Nacional*

A : **CARLOS ALBERTO CAVAGNARO PIZARRO**
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 texto sustitutorio contenido en el Dictamen recaído en el Proyecto de Ley N°1679/2021-CR y otros, denominado "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación de distritos en los departamentos de Cusco, Ayacucho, Puno, Cajamarca, Ucayali, Apurímac, Piura, Huancavelica, Lima, San Martín y Tumbes".

Referencia : a) Oficio N°1553-2021-2022/CDRGLMGE-CR
b) Memorando N°D000172-2022-PCM-SDOT
c) Informe N°D000045-2022-PCM-SDOT-JLR

Fecha Elaboración: Lima, 27 de mayo de 2022

Tengo el agrado de dirigirme a usted en relación a la solicitud de opinión sobre el Proyecto de Ley N°1679/2021-CR, Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Aychuyo, ubicado en la provincia de Yunguyo, departamento de Puno, respecto del cual se ha emitido el Dictamen, acumulando otros Proyectos de Ley, el mismo que contiene un texto sustitutorio denominado "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación de distritos en los departamentos de Cusco, Ayacucho, Puno, Cajamarca, Ucayali, Apurímac, Piura, Huancavelica, Lima, San Martín y Tumbes".

I. BASE LEGAL

- 1.1 Constitución Política del Perú.
- 1.2 Ley N°29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- 1.3 Ley N°27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial y sus modificatorias.
- 1.4 Reglamento del Congreso de la República.
- 1.5 Reglamento de la Ley N°27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, aprobado por Decreto Supremo N°191-2020-PCM.
- 1.6 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°1679/2021-CR, Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Aychuyo, ubicado en la provincia de Yunguyo, departamento de Puno, corresponde a la iniciativa legislativa presentada por el Congresista Jorge Luis Flores Ancachi,



integrante del Grupo Parlamentario Acción Popular, 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.

Al respecto, es preciso señalar que la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado ha emitido el Dictamen recaído en el Proyecto de Ley N°1679/2021-CR y otros, el mismo que contiene un texto sustitutorio denominado "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación de distritos en los departamentos de Cusco, Ayacucho, Puno, Cajamarca, Ucayali, Apurímac, Piura, Huancavelica, Lima, San Martín y Tumbes".

- 2.2 Mediante el Oficio N°1553-2021-2022/CDRGLMGE-CR, la Presidencia de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N°1679/2021-CR, en el marco del artículo 96² de la Constitución Política del Perú, modificado por el artículo 4 de la Ley N°28484 y 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 Con el Memorando N°D000172-2022-PCM-SDOT, la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial del Despacho Viceministerial de Gobernanza Territorial remite a esta Oficina General, el Informe N°D000045-2022-PCM-SDOT-JLR, a través del cual emite opinión sobre el texto sustitutorio contenido en el dictamen recaído en el Proyecto de Ley N°1679/2021-CR y otros.

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.

Del texto sustitutorio contenido en el Dictamen recaído en el Proyecto de Ley N°1679/2021-CR y otros, denominado "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación de distritos en los departamentos de Cusco, Ayacucho, Puno, Cajamarca, Ucayali, Apurímac, Piura, Huancavelica, Lima, San Martín y Tumbes"

- 3.2 Es preciso señalar que el Proyecto de Ley N°1679/2021-CR (en adelante PL), consta de un artículo único y de una (1) Disposición Complementaria:
- 3.2.1 *El artículo único del PL* declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Aychuyo, en la provincia de Yunguyo, en el departamento de Puno.

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 (...) los informes que estime necesarios. (...)"

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 (...)



- 3.2.2 La *Única Disposición Complementaria del PL* dispone que el Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría Técnica de Demarcación y Organización Territorial, órgano adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y el Gobierno Regional de Puno, prioricen la creación del distrito de Aychuyo.
- 3.3 Posteriormente, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado emite el Dictamen recaído en el Proyecto de Ley N°1679/2021-CR y otros, el mismo que contiene un texto sustitutorio denominado "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación de distritos en los departamentos de Cusco, Ayacucho, Puno, Cajamarca, Ucayali, Apurímac, Piura, Huancavelica, Lima, San Martín y Tumbes", dictamen aprobado en sesión de la referida Comisión de fecha 26 de abril de 2022. El referido Texto Sustitutorio comprende un (1) artículo y una (1) Disposición Complementaria Final:
- 3.3.1 El artículo 1 declara de interés nacional y necesidad pública la creación de los siguientes distritos a nivel nacional:
- Puente Central Apachacco, provincia de Espinar, departamento de Cusco
 - Urinsaya, provincia de Espinar, departamento de Cusco
 - Phinaya, Provincia de Canchis, departamento de Cusco
 - Kcauri, provincia de Quispicanchi, departamento de Cusco
 - Buena Gana, provincia de La Mar, departamento de Ayacucho
 - Alto Puno, provincia de Puno, departamento de Puno
 - Buena Libra - Vizcatán, provincia de Huanta, departamento de Ayacucho
 - Morro Solar, provincia de Jaén, departamento de Cajamarca
 - Gran Pajonal, provincia de Atalaya, departamento de Ucayali
 - Lliupapuquio, provincia de Andahuaylas, departamento de Apurímac
 - Letirá - Becará, provincia de Sechura, departamento de Piura
 - Valle de Mayunmarka, provincia de La Mar, departamento de Ayacucho
 - Argama, provincia de Andahuaylas, departamento de Apurímac
 - Arizona, provincia de Huamanga, departamento de Ayacucho
 - San Miguel de Huallhua, provincia de Tayacaja, departamento de Huancavelica
 - Chumbao, provincia de Andahuaylas, departamento de Apurímac
 - Ccochapampa, provincia de Huamanga, departamento de Ayacucho
 - Manchay, provincia de Lima, departamento de Lima
 - Manallasacc, provincia de Huamanga, departamento de Ayacucho
 - José Olaya, provincia Bellavista, departamento de San Martín
 - Mayapo, provincia del Huanta, departamento de Ayacucho
 - Maynay, provincia de Huanta, departamento de Ayacucho
 - Kiteni, provincia de La Convención, departamento de Cusco
 - Jayu Jayu, provincia de Puno, departamento de Puno
 - Totorani, provincia de Puno, departamento de Puno
 - San Francisco de Pujas, provincia de Vilcas Huamán, departamento de Ayacucho
 - Poma Ccollcabamba, provincia de Sucre, departamento de Ayacucho
 - San Martín de Paraíso, provincia de Huamanga, departamento de Ayacucho
 - Puerto Pizarro, provincia de Tumbes, departamento de Tumbes
 - Aychuyo, provincia de Yunguyo, departamento de Puno
 - Putacca, provincia de Huamanga, departamento de Ayacucho
 - Pomacocha, provincia de Vilcas Huamán, departamento de Ayacucho



- 3.3.2 La Única Disposición Complementaria Final establece que la Ley no exime del cumplimiento de requisitos y procedimientos establecidos por la normativa vigente para la creación de distritos y cuya evaluación corresponde a las entidades competentes en la materia conforme a ley.

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

- 3.4 Mediante Memorando N°D000172-2022-PCM-SDOT, la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial del Despacho Viceministerial de Gobernanza Territorial remite el Informe N°D000045-2022-PCM-SDOT-JLR a través del cual se opina lo siguiente:

"(...)

b. Sobre el interés nacional

- 2.4 *Según el 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.*
- 2.5 *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 documentos técnicos contemplados en la legislación vigente sobre la materia, tal como se señala en el numeral 5.2 del artículo 5 de la Ley N° 27795 que establece que los gobiernos regionales son competentes para elaborar y aprobar los EDZ y SOT de las provincias de su ámbito.*
- 2.6 *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".*

Es así que se advierte que las declaraciones de interés nacional a que se refieren los proyectos de ley que se encuentran acumulados en el dictamen en cuestión no contemplan las condiciones señaladas.

c. Análisis técnico sobre las propuestas de creación distrital

- 2.7 La creación de distritos en zonas de interés nacional se sujeta al cumplimiento de las condiciones señaladas en la Séptima Disposición Complementaria de la Ley N° 27795 y de los requisitos establecidos en el numeral 102.2 del artículo 102 de su reglamento. Sin embargo, a partir de una evaluación preliminar, se advierte que:
- Las propuestas de creación de los distritos de Puente Central Apachacco, Urinsaya, Phinaya, Kcauri, Buena Gana, Alto Puno, Morro Solar, Gran Pajonal, Lliupapuquio, Valle de Mayunmarka, Argama, San Miguel de Huallhua, Chumbao, José Olaya, Mayapo, Maynay, Kiteni, Jayu Jayu, Totorani, San Francisco de Pujas, Poma Ccolcabamba, San Martín de Paraiso, Puerto Pizarro, Aychuyo, Pomacocha, no cumplen con: i) el volumen poblacional del distrito⁴ y ii) el volumen

⁴ Verificado con la información oficial del Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI.



poblacional de la capital de distrito⁵. Asimismo, los distritos de origen de tales propuestas no cuenten con límites territoriales.

- Por su parte, las propuestas de creación de los distritos de Buena Libra⁶, Arizona, Ccochapampa, Manallasacc y Putacca no cumplen con: i) el volumen poblacional del distrito⁷ y ii) el volumen poblacional de la capital de distrito⁸.
- En el caso de las propuestas de creación de los distritos de Letirá – Becara y Manchay, se ha verificado que los distritos de origen de dichas propuestas no cuentan con límites territoriales.

2.8 *Por otro lado, del dictamen que es materia de análisis se aprecia que de los distritos de Coporaque, Vinchos y Acora se pretenden crear dos, tres y dos distritos adicionales, respectivamente⁹; en tal sentido, una propuesta de esa naturaleza no solo es contraria a lo señalado en el numeral 2. de la Cuarta Disposición Complementaria Final¹⁰ del reglamento de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, sino también al principio de Unidad Territorial contemplado en el numeral 4.1 del artículo 4 de dicha ley. En el supuesto de que se creasen las propuestas que se desprenderían de los distritos de origen (Coporaque, Vinchos y Acora), éstos no mantendrían los requisitos mínimos para considerárseles como tales; con lo cual tales distritos de origen deberían ser objeto de una acción de demarcación territorial de fusión.*

2.9 *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 distritos que no evidencien el cumplimiento de los requisitos establecidos en la normatividad vigente que pueden ser verificados previamente a dicha declaración.*

(...)"

(Énfasis agregado)

3.5 En atención a lo indicado, la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial concluye opinando lo siguiente:

"III. CONCLUSIÓN

Según lo expresado, se considera una opinión no favorable respecto al Dictamen de la "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación de distritos en los departamentos de Cusco, Ayacucho, Puno, Cajamarca, Ucayali, Apurímac, Piura, Huancavelica, Lima, San Martín y Tumbes", en tanto colisiona con normas de rango constitucional y legal."

(Énfasis agregado)

⁵ Verificado con la información oficial del Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI.

⁶ El distrito de Pucacolpa, provincia de Huanta, departamento de Ayacucho, fue creado en el año 2015, mediante la Ley N° 30320; en tal sentido, la evaluación y la tramitación de la eventual creación del distrito de Buena Libra solo será posible a partir del año 2025, en atención a lo dispuesto en el numeral 2. de la Cuarta Disposición Complementaria Final del reglamento de la Ley N° 27795.

⁷ Verificado con la información oficial del Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI.

⁸ Verificado con la información oficial del Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI.

⁹ Del distrito de Coporaque, provincia de Espinar, departamento de Cusco, se pretenden crear los distritos de Puente Central Apachacco y Urinsaya; del distrito de Vinchos, provincia de Huamanga, departamento de Ayacucho, se pretenden crear los distritos de Arizona, Ccochapampa y Putacca; y del distrito de Acora, provincia y departamento de Puno, se pretenden crear los distritos de Jayu Jayu y Totorani.

¹⁰ CUARTA. - Consolidación de los procesos de demarcación territorial de carácter intradepartamental (...) 2. En el distrito a partir del cual se crea un nuevo distrito por razones de interés nacional, así como en este último, no pueden implementarse otras creaciones distritales por un plazo de diez (10) años contados a partir de la ley de creación del nuevo distrito, independientemente de si ellas se pretenden implementar en el marco de una nueva declaratoria de interés nacional o de un SOT. El presente numeral no es aplicable para zonas de frontera.



Opinión de la Oficina General de Asesoría Jurídica

Competencia exclusiva del Poder Ejecutivo en materia de demarcación territorial

- 3.6 El numeral 7 del artículo 102¹¹ de la Constitución Política del Perú establece que son atribuciones del Congreso, entre otras, aprobar la demarcación territorial que proponga el Poder Ejecutivo.
- 3.7 Al respecto, el artículo 76¹² 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.
- 3.8 Considerando el marco constitucional citado, el artículo 1 de la Ley N°27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial¹³, 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.
- 3.9 De acuerdo a lo establecido en el numeral 5.1 de la Ley acotada y en el numeral 8.1 del artículo 8 del Reglamento de la Ley N°27795, aprobado por el Decreto Supremo N°191-2020-PCM, la Presidencia del Consejo de Ministros (en adelante PCM), 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. Asimismo, se indica que la SDOT-PCM es la autoridad técnico normativa a nivel nacional en la materia.

¹¹ **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.

¹² **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.

¹³ **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.



3.10 En adición a lo señalado, el artículo 13 de la referida Ley N°27795¹⁴ modificado por la Ley N° 30918, y el artículo 100 de su Reglamento¹⁵, 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.

3.11 Mediante Decreto Supremo N°191-2020-PCM, publicado en la Separata de Norma Legales del Diario Oficial El Peruano el día 9 de diciembre de 2020, se aprobó el Reglamento de Ley N°27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial.

Respecto de la aplicación del Reglamento aprobado, es preciso señalar que la Primera Disposición Complementaria Final del mismo, señala expresamente que el tratamiento de las acciones de demarcación territorial que son competencia de la SDOT se adecúa, en la etapa en que se encuentren, a lo establecido en el Reglamento a partir del día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano, es decir, a partir del 10 de diciembre de 2020.

3.12 De conformidad con el numeral 1 del artículo 4 del Reglamento de la Ley N°27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, aprobado por Decreto Supremo N°191-2020-PCM, se entiende por "Acciones de Demarcación Territorial" aquellas acciones orientadas a lograr el saneamiento de los límites de las circunscripciones y la mejor organización del territorio. Estas son: delimitación, redelimitación, creación, fusión, traslado de capital, anexión, categorización, recategorización y cambio de nombre. Estas acciones constituyen actos de administración.

3.13 El artículo 59 del citado Reglamento, define la Creación de Distritos conforme a lo siguiente:

"Artículo 59.- Definición

Es la acción de demarcación territorial que tiene por objeto la creación de un nuevo distrito con la finalidad de conseguir una mejor organización del territorio.

La creación de un distrito supone la última acción de demarcación territorial a la que debe recurrirse para configurar una mejor organización del territorio provincial, por lo que su tratamiento solo se inicia por decisión del gobierno regional, debidamente sustentada.

La creación de un distrito en zona de frontera o de interés nacional es competencia de la SDOT."

En los artículos 60 al 62 del referido Reglamento, se establecen disposiciones relativas a los requisitos, proceso y documentación que contiene del expediente individual, relativos a la creación de distritos.

3.14 De la revisión del Dictamen recaído en el Proyecto de Ley N°1679/2021-CR y otros, se desprende que versa sobre demarcación territorial, materia que es de competencia exclusiva del Poder Ejecutivo, constitucionalmente reconocida.

¹⁴ **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 política administrativa cuyos límites coincidan con los límites internacionales de la República. El Reglamento establecerá un procedimiento especial para este efecto.

¹⁵ **"Artículo 100.- tratamiento de las acciones de demarcación territorial en zonas declaradas de interés nacional**

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 SDOT.

(...)"



Afectación del principio de Separación de Poderes y del principio de Competencia

- 3.15 En línea con lo expuesto, debemos remarcar que el principio de Supremacía Jurídica de la Constitución sobre toda norma legal se encuentra establecido 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".

(Énfasis agregado)

- 3.16 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".

(Énfasis agregado)

- 3.17 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.

- 3.18 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.

- 3.19 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.

- 3.20 Asimismo, otro de los principios que reconoce la Constitución Política del Perú, es 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".

(Énfasis agregado)

Respecto del principio de Separación de Poderes, el Tribunal Constitucional en la sentencia expedida en el Expediente 0005-2006-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, entendiendo 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 (...)"

(Énfasis agregado)

- 3.21 Por tanto, podemos indicar que la fórmula legal contenida en el Dictamen recaído en el Proyecto de Ley N°1679/2021-CR y otros, 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.

Afectación al Principio de Coherencia Normativa

- 3.22 En concordancia con lo opinado en el Informe N°D000045-2022-PCM-SDOT-JLR de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial del Despacho Viceministerial de Gobernanza Territorial, el Texto Sustitutorio del Dictamen recaído en el Proyecto de Ley N°1679/2021-CR y otros:
- Declara de interés nacional y necesidad pública la creación de distritos en los departamentos de Cusco, Ayacucho, Puno, Cajamarca, Ucayali, Apurímac, Piura, Huancavelica, Lima, San Martín y Tumbes; sin embargo, las referidas propuestas no cumplen con las condiciones ni con los requisitos que para la creación de distritos establece la Séptima Disposición Complementaria de la Ley N°27795, y el numeral 102.2 del artículo 102 del Reglamento de la Ley N°27795, aprobado por Decreto Supremo N°191-2020-PCM, respectivamente.
 - Contraviene el numeral 7 del artículo 102¹⁶ de la Constitución Política del Perú, el cual establece que son atribuciones del Congreso, entre otras, aprobar la demarcación territorial que proponga

¹⁶ **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.



el Poder Ejecutivo. De lo que se desprende que es una prerrogativa del Poder Ejecutivo, constitucionalmente reconocida, el proponer ante el Congreso de la República acciones de demarcación territorial.

- 3.23 En línea con lo indicado, debemos tener en consideración la definición del principio de Coherencia Normativa establecida por el Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico N°48 de la Sentencia EXP. N°047-2004-AI/TC, que señala:

*"48. De lo dicho se concluye que la normatividad sistémica descansa en la **coherencia normativa**. Dicha noción implica la existencia de la unidad sistémica del orden jurídico, lo que, por ende, indica la existencia de una relación de armonía entre todas las normas que lo conforman.*

Asimismo, presupone una característica permanente del ordenamiento que hace que este sea tal por constituir un todo pleno y unitario.

Ella alude a la necesaria e imprescindible compenetración, compatibilidad y conexión axiológica, ideológica, lógica, etc., entre los deberes y derechos asignados; amén de las competencias y responsabilidades establecidas que derivan del plano genérico de las normas de un orden constitucional".

(Énfasis agregado)

Por tanto, como consecuencia de contravenir las normas constitucionales aludidas en el numeral anterior, el Texto Sustitutorio contenido en el Dictamen recaído en el Proyecto de Ley N°1679/2021-CR y otros, también contraviene el principio de coherencia normativa, al no tomar en consideración el marco normativo vigente descrito.

IV. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN

- 4.1 En atención a los argumentos expuestos, se opina que no es viable el texto sustitutorio contenido en el Dictamen recaído en el Proyecto de Ley N°1679/2021-CR y otros, denominado "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación de distritos en los departamentos de Cusco, Ayacucho, Puno, Cajamarca, Ucayali, Apurímac, Piura, Huancavelica, Lima, San Martín y Tumbes".
- 4.2 Se recomienda remitir el presente informe y el Informe N°D000045-2022-PCM-SDOT-JLR de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial del Despacho Viceministerial de Gobernanza Territorial, a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República.

Atentamente,

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

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.