



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Oficina General de Asesoría  
Jurídica

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

A : **MARCO ALEJANDRO CASTRO ROSSELL**  
COORDINADOR DE LA UNIDAD FUNCIONAL  
UNIDAD FUNCIONAL PARA LA MEJORA DE LA ARTICULACIÓN DE  
MATERIAS A CARGO DE LA PCM

De : **HUGO ALEJANDRO PEÑARES FLORES**  
JEFE DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA  
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

Asunto : Opinión legal sobre el Proyecto de Ley N° 13505/2025-CR, Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la distritalización de Yanamayo, en la provincia de Sandia, departamento de Puno.

Referencia : a) Oficio N° 1517-2025-2026-CDRGLMGE/CR  
b) Oficio N° D002567-2025-PCM-SC  
c) Memorando N° D000022-2026-PCM-SDOT  
d) Informe N° D000025-2026-PCM-SSATDOT  
e) Informe N° D000003-2026-PCM-SDOT-RBC

Fecha Elaboración: Lima, 19 de enero de 2026

---

Tengo el agrado de dirigirme a usted con relación a la solicitud de opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13505/2025-CR, Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la distritalización de Yanamayo, en la provincia de Sandia, departamento de Puno.

Al respecto, informo lo siguiente:

**I. BASE NORMATIVA**

- 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 Resolución Ministerial N°199-2025-PCM, que aprueba el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros.

**II. ANTECEDENTES**

- 2.1 El Proyecto de Ley N° 13505/2025-CR, Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la distritalización de Yanamayo, en la provincia de Sandia, departamento de Puno, corresponde a la iniciativa legislativa presentada por el congresista Jorge Luis Flores Ancachi, miembro del grupo parlamentario "Alianza para el Progreso"; y se sustenta en el derecho a la iniciativa en la formación

de leyes reconocido por el artículo 107<sup>1</sup> de la Constitución Política del Perú; en concordancia con lo establecido por los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República.

- 2.2 A través del Oficio N° 1517-2025-2026-CDRGLMGE/CR, la presidencia de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República solicita a la Presidencia del Consejo de Ministros, opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13505/2025-CR, la misma que se encuentra sustentada en el artículo 96<sup>2</sup> de la Constitución Política del Perú, modificado por el artículo 4 de la Ley N° 28484, y en el artículo 69<sup>3</sup> 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 Mediante el Memorando N° D000022-2026-PCM-SDOT, la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial remite el Informe N° D000025-2026-PCM-SSATDOT de la Subsecretaría de Asuntos Técnicos de Demarcación y Organización Territorial y el Informe N° D000003-2026-PCM-SDOT-RBC de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial, a través de los cuales emite opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13505/2025-CR.
- 2.4 Mediante el Oficio N° D002567-2025-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° 13505/2025-CR, al encontrarse dentro del ámbito de su competencia, precisando que la opinión que para tal efecto emita dicho ministerio, sea remitida directamente a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República.

### III. ANALISIS

- 3.1 De conformidad con lo dispuesto en el literal g) del artículo 22 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado por Resolución Ministerial N° 199-2025-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."

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

#### Contenido del Proyecto de Ley

- 3.2 El Proyecto de Ley N° 13505/2025-CR, Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la distritalización de Yanamayo, en la provincia de Sandia, departamento de Puno, contiene un (01) artículo, que establece lo siguiente:

#### ***"Artículo único. Declárese de interés nacional y de necesidad pública"***

<sup>1</sup> 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".

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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. Asimismo, los pedidos escritos se pueden efectuar para hacer sugerencias sobre la atención de los servicios públicos.

*Declárase de interés nacional y de necesidad pública el proceso de distritalización de Yanamayo, en la provincia de Sandía, departamento de Puno, como medida orientada a fortalecer la descentralización político-administrativa, promover un desarrollo territorial equilibrado y sostenible, y garantizar la adecuada provisión de servicios básicos que contribuyan a elevar la calidad de vida de su población."*

### **Opinión de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial (SDOT)**

3.3 Mediante Memorando N° D000022-2026-PCM-SDOT, la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial remite el Informe N° D000003-2026-PCM-SDOT-RBC de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial y el Informe N° D000025-2026-PCM-SSATDOT de la Subsecretaría de Asuntos Técnicos de Demarcación y Organización Territorial, a través de los cuales emite opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13505/2025-CR, señalando lo siguiente:

a. **Del Informe N° D000003-2026-PCM-SDOT-RBC**

"(...)

**ANÁLISIS**

**Sobre la competencia en las acciones de demarcación territorial**

*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 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, precisándose en el numeral 5.1 del artículo 5 de dicha ley que la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial (SDOT), ejerce la rectoría del Sistema Nacional de Demarcación*

*Territorial, la cual tiene competencia, entre otras, para conducir las acciones de demarcación territorial de creación de distrito en zonas declaradas de interés nacional.*

**Principio de subsidiariedad**

*De acuerdo al principio de subsidiariedad establecido 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; en tal sentido, corresponde que los procesos para la creación de circunscripciones sean evaluados y conducidos por quien mejor conoce la realidad de esa población y, por tanto, puede atender mejor sus necesidades, es decir, los respectivos gobiernos regionales.*

"(...)

*En tal sentido, se considera que el proyecto de ley en cuestión, al permitir que una materia que es competencia del respectivo gobierno regional sea tratada por el gobierno nacional, resulta contrario al proceso de descentralización que impulsa el Poder Ejecutivo*

**Moratoria para la presentación de proyectos de ley que declaran de interés nacional la creación de distritos**

*En la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31567, Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación de distritos en los departamentos de Ayacucho, Apurímac, Huancavelica, Loreto, Piura, Huánuco, Lambayeque, Amazonas, Cusco, Cajamarca, Lima, Junín y La Libertad, se establece la moratoria para la aprobación de nuevos proyectos de ley que proponen declarar de interés nacional y necesidad pública la creación de distritos a nivel nacional, por el plazo de cinco (5) años contados desde la entrada en vigencia de dicha ley.*

*Consecuentemente, se considera no viable el Proyecto de Ley 13505/2025-CR.*

**CONCLUSIÓN:**

*Conforme a lo expuesto, se considera una opinión no favorable respecto al Proyecto de Ley N° 13505/2025-CR, Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la distritalización de Yanamayo, en la provincia de Sandía, departamento de Puno."*

b. **Del Informe N° D000025-2026-PCM-SSATDOT**

"(...)

## **"II. ANÁLISIS**

### **2.1. ANÁLISIS LEGAL**

El coordinador legal de la SDOT elaboró el Informe N°D000003-2026-PCM-SDOT-RBC, en el que, tras analizar las competencias en materia de demarcación territorial, el principio de subsidiariedad y la moratoria para la presentación de proyectos de ley que declaran de interés nacional la creación de distritos, emitió una opinión no favorable al Proyecto de Ley N° 13505/2025-CR, Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la distritalización de Yanamayo, en la provincia de Sandía, departamento de Puno.

### **2.2 ANÁLISIS TÉCNICO**

A partir del análisis realizado al Proyecto de Ley N°13505/2025-CR, se ha identificado que este no incluye la información suficiente para evaluar el cumplimiento de los requisitos mínimos establecidos en el artículo 60 del Decreto Supremo N°191-2020-PCM, los cuales son necesarios para la creación de un distrito. No obstante, con la información disponible en la exposición de motivos del proyecto de ley, se ha podido realizar una evaluación preliminar únicamente de algunos de estos requisitos, que se detallan a continuación:

En cuanto a la creación de distrito:

- El distrito o distritos de los cuales se escinde la nueva circunscripción cuenta con una antigüedad mayor a diez (10) años contados a partir de su fecha de creación o reconocimiento o desde la fecha de la última creación que se escindió de dicho distrito. (Literal a. Numeral 60.1 del artículo 60 del Decreto Supremo N°191-2020-PCM).

*El distrito de Quiaca, del cual se asciende la propuesta de creación del distrito de Yanamayo, fue creado en la época de la Independencia, teniendo como primera referencia legal el Ley Transitoria S/N de fecha 2 de enero de 1857. En tal sentido, dicho distrito cuenta con una antigüedad superior a los diez (10) años exigidos, por lo que la propuesta cumple con este requisito.*

- El distrito o distritos de los cuales se escinde la nueva circunscripción tiene límites territoriales. (Literal b. Numeral 60.1 del artículo 60 del Decreto Supremo N°191-2020-PCM)

*Dado que el distrito Quiaca, distrito de origen de la propuesta, así como algunos distritos colindantes a este, como Sandía y Cuyocuyo, no cuentan con una ley de creación o de índole demarcatoria, se concluye que no cuenta con límites territoriales definidos. En tal sentido, la propuesta no cumple con este requisito.*

- Si el distrito o distritos de origen son Tipo A2 (siempre que no sea distrito cercado) A3.1, A3.2, AB, B1, B2 y B3, el volumen poblacional del distrito a crearse en ningún caso debe ser menor a la población mínima exigida para cada uno de dichos tipos establecida en la Tabla N° 1 que como anexo forma parte del presente reglamento. (Literal i. Numeral 60.1 del artículo 60 del Decreto Supremo N°191-2020-PCM)

*El distrito de Quiaca, en su condición de distrito de origen, presenta una tipología B3 y cuenta con una población de 2 131 habitantes. De acuerdo con la Tabla N° 1, el distrito propuesto debe contar con una población mínima de 4 800 habitantes, sin que ello implique que el distrito de origen quede con una población inferior a dicho volumen poblacional. En ese sentido, la propuesta no alcanzaría la población mínima requerida, por lo que no cumple con este requisito.*

En cuanto a la capital propuesta:

*El Proyecto de Ley N° 13505/2025-CR no señala de manera expresa la capital propuesta; no obstante, del contenido del proyecto se infiere que el centro poblado "Yanamayo" cumpliría dicha función. Sin embargo, según la información publicada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), en el distrito de Quiaca no se registra ningún centro poblado con esa denominación. Asimismo, el INEI identifica en la provincia de Sandía dos (02) poblados con la*

denominación de "Yanamayo", los cuales se ubicarían en los distritos de Alto Inambari y San Juan del Oro.

En consecuencia, al no identificarse con claridad la capital distrital propuesta, no es posible realizar su evaluación técnica.

### **III. CONCLUSIONES**

A partir del análisis legal y técnico se concluye en emitir **opinión no favorable** al proyecto de Ley N°13505/2025-CR, Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la distritalización de Yanamayo, en la provincia de Sandía, departamento de Puno. (...).

## **Opinión de la Oficina General de Asesoría Jurídica de la Presidencia del Consejo de Ministros**

### **Afectación al principio constitucional de separación de poderes**

- 3.4 La supremacía jurídica de la Constitución Política del Perú sobre toda norma legal se encuentra establecida en su artículo 51, 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)*

- 3.5 En función a dicho principio constitucional, el artículo 38 de la Constitución Política del Perú dispone:

*"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)*

- 3.6 Por consiguiente, 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.

- 3.7 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.

- 3.8 En la línea de lo señalado, advertimos que en reiteradas oportunidades el Tribunal Constitucional ha afirmado que **"la supremacía normativa de la Constitución de 1993** se encuentra recogida en dos vertientes: una objetiva, conforme a la cual la Constitución se ubica en la cúspide del ordenamiento jurídico, **prevaleciendo sobre toda norma legal**; y una subjetiva, en cuyo mérito **ningún acto de los poderes públicos ni la de la colectividad en general puede desvincularse de los contenidos de la Constitución**". (Énfasis agregado)

De lo mencionado hasta el momento, se puede afirmar que ningún acto de los poderes públicos ni la de la colectividad en general puede desvincularse de los contenidos de la Constitución Política del Perú.

- 3.9 Señalado lo anterior, se debe indicar que entre los diversos principios que reconoce la norma constitucional, 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". (Énfasis agregado)*

- 3.10 Respecto del principio de separación de poderes, el Tribunal Constitucional ha señalado que llega a constituirse en una exigencia ineludible en todo Estado Democrático y Social de Derecho, garantía para los derechos constitucionalmente reconocidos, así como un límite al poder frente al absolutismo y la dictadura.
- 3.11 Vinculado con dicho principio se encuentra el principio de competencia, recogido en el numeral VI del Título Preliminar de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), que señala lo siguiente:

**"Artículo VI.- Principio de competencia"**

1. El Poder Ejecutivo ejerce sus competencias sin asumir funciones y atribuciones que son cumplidas por los otros niveles de gobierno.

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

- 3.12 Cabe señalar que la LOPE forma parte del bloque de constitucionalidad, por lo que forma parte del parámetro de control de la acción de inconstitucionalidad. Al respecto, el Tribunal Constitucional señala lo siguiente:

*"ese parámetro [de control] **uede comprender a otras fuentes distintas de la Constitución y, en concreto, a determinadas fuentes con rango de ley, siempre que esa condición sea reclamada directamente por una disposición constitucional** (v.g. la ley autoritativa en relación con el decreto legislativo). En tales casos, estas fuentes asumen la condición de "normas sobre la producción jurídica", en un doble sentido: por un lado, como "normas sobre la forma de la producción jurídica" esto es, cuando se les encarga la capacidad de condicionar el procedimiento de elaboración de otras fuentes que tienen su mismo rango; y, por otro, como "normas sobre el contenido de la normación", es decir, cuando por encargo de la Constitución pueden **limitar su contenido**.*

*Tal capacidad (de fuentes formalmente no constitucionales para integrar el parámetro), es lo que **en el derecho constitucional comparado se ha abordado bajo la denominación de "bloque de constitucionalidad" (así, en España) o de "normas interpuestas" (caso de Italia)**". (Énfasis agregado)*

- 3.13 Al respecto, la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, también es parte del bloque de constitucionalidad y, por tanto, parámetro de control de constitucionalidad, según lo señalado por el Tribunal Constitucional<sup>4</sup>. En esa misma línea, el artículo 1 de dicha Ley señala que 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; es decir, se trata de una ley de desarrollo constitucional.

<sup>4</sup> Sentencia recaída en los Expedientes 0024-2021-PI/TC y 0029-2021-PI/TC (acumulados). Pleno Jurisdiccional. Sentencia 350/2023. Fundamento 17.

- 3.14 Asimismo, el numeral 7 del artículo 102 de la Constitución Política del Perú, dispone que son atribuciones del Congreso, entre otras, aprobar la demarcación territorial que proponga el Poder Ejecutivo.
- 3.15 Aunado a ello, el numeral 1 del artículo 76 del reglamento del Congreso de la República, dispone que:
- “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.(...)”*
- 3.16 Ahora bien, el numeral 5.1 del artículo 5<sup>5</sup> de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, señala que la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) es uno de los organismos competentes **en asuntos y materias de demarcación territorial**, la cual tiene competencia para **“formular anteproyectos de ley en materia de demarcación territorial”**, siendo que en el caso específico de **proyectos de ley de declaración de zonas de interés nacional**, el artículo 99 del Reglamento de la Ley N° 27795, aprobado por el Decreto Supremo N° 191-2020-PCM, señala que se sujeta a lo establecido en el numeral 7) del artículo 102 de la Constitución Política del Perú; norma que otorga competencia exclusiva y excluyente al Poder Ejecutivo para tener iniciativa legislativa para la aprobación de la demarcación territorial.
- 3.17 Con relación a ello, las iniciativas de propuestas legislativas relacionadas con la creación de distritos corresponden a la Presidencia del Consejo de Ministros (a través de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial) en calidad de ente rector en materia de demarcación territorial.
- 3.18 Por tanto, el Poder Ejecutivo tiene la competencia exclusiva de proponer iniciativas legislativas que declaran zonas de interés nacional en materia demarcatoria, como es el presente caso, y posteriormente el Congreso de la República las aprueba de ser el caso.
- 3.19 Por lo expuesto, el Proyecto de Ley, al ser una iniciativa del Congreso de la República, vulnera la competencia constitucional exclusiva del Poder Ejecutivo para proponer anteproyectos de ley en materia de demarcación territorial recogida en el numeral 7) del artículo 102 de la Constitución Política del Perú, el numeral 1) del artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República y los artículos 1 y 5 de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial; y al hacerlo, el Proyecto de Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la distritalización de

<sup>5</sup> 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.

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.

(...).

Yanamayo, en la provincia de Sandia, departamento de Puno también contraviene los principios constitucionales de separación de poderes y de competencia reconocidos en el artículo 43 de la Constitución Política del Perú y en el numeral VI del Título Preliminar de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, respectivamente.

### **Sobre las normas declarativas**

3.20 De la revisión del Proyecto de Ley N° 13505/2025-CR, Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la distritalización de Yanamayo, en la provincia de Sandia, departamento de Puno, se advierte que por su denominación parecería que se encuentra dentro del ámbito de las leyes declarativas que dentro de sus facultades emite el Congreso de la República; sin embargo, debemos tomar en cuenta qué se entiende por normas declarativas a decir del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y si la propuesta normativa materia de análisis encajaría dentro de esa definición.

3.21 Respecto a las normas declarativas, el Informe Temático N° 52/2021-2022, sobre la Naturaleza de las Leyes Declarativas, señala lo siguiente:

*"(...) la norma declarativa está constituida por una afirmación pura y simple que constituye un mandato, sin requisitos ni supuestos previos, y (...) tienen la particularidad excepcional de carecer de un supuesto explícito y, por lo tanto, no se adecúan a la fórmula general y son dictadas como afirmaciones válidas por sí mismas, más que como hipótesis de que a tal supuesto debe seguir tal consecuencia.*

*Las normas declarativas representan una vinculación política, no jurídica, del Poder Legislativo hacia el Poder Ejecutivo, no generan impacto económico en el presupuesto estatal, debido a que no imponen ninguna obligación jurídica ya que es competencia del Ejecutivo la presentación de iniciativas que generen gasto. Como consecuencia de ello, su incumplimiento no tiene efectos jurídicos pues constitucionalmente es el Poder Ejecutivo el competente para su realización. La inobservancia de estas leyes declarativas no genera, per sé, ningún tipo de responsabilidad".*

3.22 Sobre las normas declarativas, el Informe Temático N° 10/2012/2013, Estudio sobre normas que declaran de necesidad pública e interés nacional diversas materias, elaborado por el Área de Servicios de Investigación del Congreso de la República (2013), indica:

*"(...) Con respecto a las normas declarativas, su vinculación es referencial y discrecional del Parlamento, pues con este tipo de normas lo que hace el Congreso, es pronunciarse sobre una determinada política pública; por tanto, su vinculación está en el ámbito político, más no jurídico. Asimismo, se advierte que las normas que declaran de interés nacional alguna materia en concreto, solo autorizan la ejecución de una determinada política pública, no siendo vinculantes en tanto generen gasto; tomando en consideración lo señalado por el artículo 79 de la Constitución, al precisar que: "Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto (...)", habida cuenta que, por imperio de la Constitución, es competencia exclusiva del Poder Ejecutivo la presentación de iniciativa que generen gasto".*

3.23 Para el autor Rubio Correa, "la norma declarativa está constituida por una afirmación pura y simple que constituye un mandato, sin requisitos, ni supuestos previos<sup>6</sup>" y "tienen la particularidad excepcional de carecer de un supuesto explícito y, por lo tanto, no se adecúan a la fórmula general y son dictadas como afirmaciones válidas por sí mismas, más que como hipótesis de que a tal supuesto debe seguir tal consecuencia"<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> RUBIO CORREA, Marcial. "El argumento a contrario y las normas de doble negación: laboratorio de argumentación jurídica". En: Libro Homenaje a Jorge Avendaño Valdez. Pontificia Universidad Católica del Perú. Fondo Editorial 2004, p. 1003.

<sup>7</sup> RUBIO CORREA, Marcial. "El Sistema Jurídico, Introducción al Derecho" Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú. Décima Edición, 2011. p. 100.

- 3.24 Al respecto, el artículo único de la propuesta legislativa declara de interés nacional y de necesidad pública el proceso de distritalización de Yanamayo, en la provincia de Sandia, departamento de Puno; sin embargo, se debe tener en cuenta que, conforme al artículo 13<sup>8</sup> de la Ley N° 27795, la sola declaración de interés nacional con una Ley para el proceso "de distritalización", genera consecuencias inmediatas para la Presidencia del Consejo de Ministros, quien debe realizar acciones de demarcación territorial conforme a un procedimiento especial y prioritario. Se precisa que este procedimiento especial se aparta del procedimiento regular donde al Gobierno Regional le corresponde elaborar y aprobar los estudios técnicos necesarios para las acciones de demarcación territorial al amparo del numeral 5.2<sup>9</sup> del artículo 5 y el artículo 10 de la Ley N° 27795.
- 3.25 En ese sentido, se observa que, en el marco de lo dispuesto por las normas citadas, la propuesta legislativa ya no sería solo declarativa, constituida por una afirmación pura y simple.

### **Afectación al principio de coherencia normativa**

- 3.26 Al respecto, se precisa que el artículo 60 del Reglamento de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, aprobado por Decreto Supremo N°191-2020-PCM (en adelante, el Reglamento) establece lo siguiente:

#### ***"Artículo 60.- Requisitos para la creación de distritos***

*60.1 La creación de distritos debe cumplir, de manera concurrente, con los siguientes requisitos:*

*a. El distrito o distritos de los cuales se escinde la nueva circunscripción cuenta con una antigüedad mayor a diez (10) años contados a partir de su fecha de creación o reconocimiento o desde la fecha de la última creación que se escindió de dicho distrito.*

*b. El distrito o distritos de los cuales se escinde la nueva circunscripción tiene límites territoriales.*

*c. El distrito o distritos de los que se escinde la nueva circunscripción cumple con los requisitos establecidos para la creación de distritos según la Ley N° 27795 y el presente reglamento.*

*d. La capital propuesta haya sido identificada como centro funcional en el EDZ de la provincia correspondiente.*

*La sola identificación de un centro funcional en el EDZ no supone necesariamente la creación de un distrito.*

*e. La denominación del distrito a crearse cumple con lo establecido en los artículos 81 y 82 del presente reglamento.*

*f. No afectar más del cincuenta por ciento (50%) de la superficie del o los distritos de los que se escinde.*

*g. Ser colindante con dos (2) o más distritos.*

*h. Configurarse a partir de criterios técnicos geográficos, así como de funcionalidad, cohesión y articulación.*

*i. Si el distrito o distritos de origen son Tipo A0, A1 y A2 (siempre que sea distrito cercado), el volumen poblacional del distrito a crearse debe ser entre el 25% y 75% de la población del distrito de origen y en ningún caso menor a la población mínima exigida para cada uno de dichos tipos establecida en la Tabla N° 1 que como anexo forma parte del presente reglamento.*

*Si el distrito o distritos de origen son Tipo A2 (siempre que no sea distrito cercado), A3.1, A3.2, AB, B1, B2 y B3, el volumen poblacional del distrito a crearse en ningún caso debe ser menor a la*

<sup>8</sup> Artículo 13.- Acciones de demarcación territorial en zonas de frontera o de interés nacional

Las acciones de demarcación territorial en zonas de frontera o de interés nacional son competencia de la Presidencia del Consejo de Ministros y tienen un tratamiento prioritario y especial.

Para efecto de la presente ley se entiende como zona de frontera a los distritos cuyos límites coincidan con los límites internacionales de la República.

El trámite de acciones de demarcación territorial en zonas de frontera requiere de opinión previa y favorable del Ministerio de Relaciones Exteriores, del Ministerio de Defensa y del Ministerio del Interior en el marco de sus respectivas competencias y funciones.

<sup>9</sup> Artículo 5.- De los Organismos competentes

Son organismos competentes en asuntos y materias de demarcación territorial:

(...)

5.2 Gobiernos regionales

Los gobiernos regionales son competentes para elaborar y aprobar, previa opinión favorable de la SDOT-PCM, los EDZ de las provincias de su ámbito.

Tienen competencia, además, para elaborar los SOT de las provincias de su ámbito, así como para evaluar los peticiones que promueva la población organizada y conducir el tratamiento de las siguientes acciones de demarcación territorial de carácter intradepartamental: delimitación, redelimitación, anexión, creación de distrito o provincia, fusión de distritos al interior de una provincia, traslado de capital, categorización y recategorización de centros poblados, y cambio de nombre de circunscripciones, centros poblados capitales y centros poblados mencionados en una ley de naturaleza demarcatoria.

*población mínima exigida para cada uno de dichos tipos establecida en la Tabla N° 1 que como anexo forma parte del presente reglamento.*

*j. El distrito a crearse debe tener viabilidad fiscal, sustentada con el informe previo favorable de evaluación de la sostenibilidad fiscal elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas."*

- 3.27 Al respecto, conforme al marco legal expuesto, y, de acuerdo con lo informado por la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial se desprende que la propuesta no guarda coherencia con lo que establece el artículo 60 del Reglamento, al presentar deficiencias en la información, necesarias para que se evalúe el cumplimiento de los requisitos concurrentes establecidos para la creación de un distrito; a pesar de que se cumple con el requisito de antigüedad del distrito de Quiaca (superior a los diez años), sin embargo, no tiene definido los límites territoriales ni alcanza a la población mínima requerida de 4,800 habitantes; máxime que el proyecto no identifica de manera precisa la capital propuesta, lo que impide al ente rector realizar una evaluación técnica adecuada.
- 3.28 Ahora bien, es preciso señalar que toda iniciativa legislativa que busca introducirse al ordenamiento jurídico debe estar alineada a los derechos constitucionales y, además, debe guardar concordancia o coherencia con las disposiciones que ya forman parte del marco normativo vigente, con el propósito que su aplicación permita implementar sus medidas; de lo contrario esta vendría en inoficiosa.
- 3.29 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". (El subrayado es nuestro)*

- 3.30 Por lo expuesto, en concordancia con lo señalado por la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial el Proyecto de Ley bajo análisis **resulta no viable** toda vez que contraviene el Principio de coherencia normativa al no guardar concordancia con las disposiciones de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial y su Reglamento (al no cumplir con todos los requisitos concurrentes para la procedencia de la creación distrital).

#### **Falta de justificación de la necesidad de la propuesta contenida en el Proyecto de Ley**

- 3.31 Dentro de este contexto, debemos mencionar que el artículo 2 de la Ley N° 26889, Ley marco para la producción y sistematización legislativa, establece que los proyectos normativos deben estar debidamente sustentados en una exposición de motivos.
- 3.32 Asimismo, el artículo 7 del Reglamento de la Ley marco para la producción y sistematización legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2022-JUS, precisa que la exposición de motivos describe el contenido de la propuesta normativa, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes, marco jurídico y las habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, **así como su**

- justificación de manera detallada**, operando como sustento de su elaboración y aprobación. Asimismo, fundamenta la propuesta normativa, con una explicación de los aspectos más relevantes y un resumen de los antecedentes que correspondan y, de ser el caso, de la legislación comparada, jurisprudencia y doctrina que se ha utilizado para su elaboración.
- 3.33 En tal sentido, incluye, necesariamente, el fundamento técnico que justifica la necesidad de la aprobación de la norma, el análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la misma y el análisis del impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional.
- 3.34 El artículo 9 del citado Reglamento señala que, como parte del análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos se debe conocer en términos cuantitativos y/o cualitativos los efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permita cuantificar los costos y beneficios, o en su defecto posibilite apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables. No se debe limitar al análisis de materias únicamente patrimoniales y/o presupuestales. Asimismo, la necesidad de la norma debe estar debidamente justificada dada la naturaleza de los problemas existentes, los costos y beneficios probables de la aprobación y aplicación de la norma y los mecanismos alternativos que existan para solucionar dichos problemas.
- 3.35 Del mismo modo, el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República<sup>10</sup> señala que la Exposición de Motivos contiene la fundamentación de la propuesta, la cual *"contiene la identificación del problema, análisis del estado actual de la situación fáctica o jurídica que se pretende regular o modificar y la precisión del nuevo estado que genera la propuesta, el análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la ley, el análisis del marco normativo; y, cuando corresponda, el análisis de las opiniones sobre la propuesta"*.
- 3.36 En ese mismo sentido, cabe destacar que el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República dispone que las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se expresen sus fundamentos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, y el análisis costo-beneficio de la futura norma legal.
- 3.37 El Análisis de impactos (económico, social, político, institucional, ambiental, etc.) debe determinar el beneficio en favor de los ciudadanos, asimismo, se debe evitar la frase genérica la presente ley no irroga gasto<sup>11</sup>.
- 3.38 En esa línea, el adecuado desarrollo del Análisis Costo Beneficio (ACB) debe permitir advertir la necesidad, viabilidad y oportunidad de la regulación. Asimismo, dicho análisis integral *"debe incluir las razones por las cuales la norma no solo es viable, sino que es necesaria"*<sup>12</sup>.
- 3.39 El análisis señalado, es imprescindible en el contexto actual de nuestro ordenamiento jurídico, que se caracteriza por una tendencia a la sobrerregulación, "inflación legislativa" o "inflación normativa"; que como bien ya ha señalado la doctrina, "tiene graves consecuencias sobre el ordenamiento jurídico porque, al final de cuentas, este termina siendo excesivamente complejo, confuso, disperso y, en algunos casos, encontramos normas que sobran o que parecen innecesarias"<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República, aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva 106-2020-2021/MESA-CR. Página 83.

<sup>11</sup> MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. Guía de Técnica Legislativa para elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo. Lima, 2018, p. 58.

<sup>12</sup> Asociación Civil TRANSPARENCIA. Guía para la evaluación de proyectos de ley. Lima, 2008, p. 33.

<sup>13</sup> GONZALEZ GOMEZ, Agapito. La importancia de la técnica legislativa, p. 134. En: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2\\_uibd.nsf/650B029B82E65D1D0525773800642477/\\$FILE/La\\_importancia\\_de\\_la\\_t%C3%A9cnica\\_legislativa.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/650B029B82E65D1D0525773800642477/$FILE/La_importancia_de_la_t%C3%A9cnica_legislativa.pdf)

- 3.40 De la revisión de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley N° 13505/2025-CR, se verifica que el legislador no ha incluido información suficiente para evaluar que la creación del distrito Yanamayo, en la provincia de Sandía, departamento de Puno, cumple con los requisitos mínimos establecidos en el artículo 60 del Reglamento de la Ley N° 27795, los cuales son necesarios para la creación de un distrito, a fin de determinar si se encuentra debidamente justificado.
- 3.41 Por lo expuesto, conforme a las consideraciones señaladas el Proyecto de Ley bajo análisis vulneraría lo establecido en la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.
- 3.42 Finalmente, cabe mencionar que el Proyecto de Ley N° 13505/2025-CR contiene materia que se encuentra dentro del ámbito de competencia del Ministerio de Economía y Finanzas<sup>14</sup>, establecidas en el Decreto Legislativo N° 183, Ley Orgánica del Ministerio de Economía y Finanzas y el Texto Integrado Actualizado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Economía y Finanzas aprobado por Resolución Ministerial N° 331-2023-EF/41; motivo por el cual, mediante el Oficio N° D002567-2025-PCM-SC, la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros traslada 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, precisando que la opinión que para tal efecto emita, sea remitida directamente a la referida Comisión Congresal.

#### IV. Conclusiones y recomendaciones

- 4.1 En atención a lo expuesto, esta Oficina General de Asesoría Jurídica considera que **no resulta viable** el Proyecto de Ley N° 13505/2025-CR, Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la distritalización de Yanamayo, en la provincia de Sandía, departamento de Puno.
- 4.2 Al contener, el Proyecto de Ley materia que se encuentra dentro del ámbito de competencia del Ministerio de Economía y Finanzas, mediante el Oficio N° D002567-2025-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.
- 4.3 Se recomienda remitir el presente informe, así como, el Informe N° D000025-2026-PCM-SSATDOT y el Informe N° D000003-2026-PCM-SDOT-RBC, elaborado por la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial, a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República.

---

#### <sup>14</sup> Ministerio de Economía y Finanzas

Artículo 5 del Decreto Legislativo N° 183, Ley Orgánica del Ministerio de Economía y Finanzas: "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".

Texto Integrado Actualizado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Economía y Finanzas aprobado por Resolución Ministerial N° 331-2023-EF/41

#### Artículo 2. Jurisdicción

El Ministerio de Economía y Finanzas ejerce sus competencias a nivel nacional en las siguientes materias:

- Económico, financiero y fiscal;
- Escalas remunerativas y beneficios de toda índole en el Sector Público;
- Previsional público y privado en el ámbito de su competencia;
- Inversión pública y privada;
- Presupuesto público, endeudamiento público, tesorería, contabilidad, programación multianual y gestión de inversiones, gestión fiscal de los recursos humanos y abastecimiento;
- Tributario, ingresos no tributarios, aduanero, arancelario y contrataciones públicas;
- Armonizar la actividad económica y financiera nacional para promover su competitividad, la mejora continua de productividad y el funcionamiento eficiente de los mercados; y,
- Las demás que se le asignen por Ley.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Oficina General de Asesoría  
Jurídica

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

Atentamente,

Documento firmado digitalmente  
**HUGO ALEJANDRO PEÑARES FLORES**  
JEFE DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA  
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

---

EXPEDIENTE: 2025-0101849

**¡EL PERÚ A TODA  
MÁQUINA!**



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Despacho Viceministerial de  
Gobernanza Territorial

Secretaría de Demarcación y  
Organización Territorial

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

Para : **HUGO ALEJANDRO PEÑARES FLORES**  
JEFE DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA  
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

De : **AUGUSTO MANUEL MENDOZA CASTILLO**  
SECRETARIO DE LA SECRETARÍA DE DEMARCACIÓN Y ORGANIZACIÓN  
TERRITORIAL  
SECRETARÍA DE DEMARCACIÓN Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

Asunto : Solicito opinión sobre el Proyecto de Ley 13505/2025-CR, Proyecto de ley que declara de interés nacional y necesidad pública la distritalización de Yanamayo, en la provincia de Sandia, departamento de Puno.

Referencia : a) Oficio N° 1517-2025-2026-CDRGLMGE-CR  
b) Memorando Múltiple N°D000163-2025-PCM-OGAJ

Fecha Elaboración: Miraflores, 12 de enero de 2026

---

Es grato saludarlo y dirigirme a usted en atención al documento b) de la referencia, mediante el que se solicita opinión sobre el Proyecto de N° 13505/2025-CR, "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la distritalización de Yanamayo, en la provincia de Sandia, departamento de Puno."

Al respecto, se remite el Informe N° D000025-2026-PCM-SSATDOT que este despacho hace suyo, con el que se da respuesta a lo solicitado.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

**AUGUSTO MANUEL MENDOZA CASTILLO**  
SECRETARIO DE LA SECRETARÍA DE DEMARCACIÓN Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL  
SECRETARÍA DE DEMARCACIÓN Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

AMMC/tao/gvm

---

EXPEDIENTE: 2025-0101849

**¡EL PERÚ A TODA  
MÁQUINA!**



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Secretaría de Demarcación y  
Organización Territorial

Subsecretaría de Asuntos  
Técnicos de Demarcación y  
Organización Territorial

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

A : **AUGUSTO MANUEL MENDOZA CASTILLO**  
SECRETARIO DE LA SECRETARÍA DE DEMARCACIÓN Y ORGANIZACIÓN  
TERRITORIAL  
SECRETARÍA DE DEMARCACIÓN Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

De : **TAMARA CUSI ALVA OLORTEGUI**  
SUBSECRETARIA I DE LA SUBSECRETARÍA DE ASUNTOS TÉCNICOS DE  
DEMARCACIÓN Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL  
SUBSECRETARÍA DE ASUNTOS TÉCNICOS DE DEMARCACIÓN Y  
ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

Asunto : Solicito opinión sobre el Proyecto de Ley 13505/2025-CR, Proyecto de ley que  
declara de interés nacional y necesidad pública la distritalización de Yanamayo,  
en la provincia de Sandia, departamento de Puno..

Referencia : a) Oficio N°1517-2025-2026-CDRGLMGE-CR  
b) Memorando Múltiple N°D000163-2025-PCM-OGAJ  
c) Informe N°D000003-2026-PCM-SDOT-RBC

---

Mediante el documento de la referencia a), la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso, solicitó opinión sobre el Proyecto de Ley N°13505/2025-CR, "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la distritalización de Yanamayo, en la provincia de Sandia, departamento de Puno."

## **I. ANTECEDENTES**

### 1.1. Constitución Política del Perú

La Constitución establece, entre otras atribuciones del Congreso, la facultad de aprobar la demarcación territorial propuesta por el Poder Ejecutivo (Artículo 107).

### 1.2. Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial

Numeral 5.1 del artículo 5, establece que 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, la cual tiene competencia, entre otras, para conducir las acciones de demarcación territorial de creación de distrito en zonas declaradas de interés nacional.

### 1.3. Ley N° 31567, que declara de interés nacional y necesidad pública la creación de distritos en los departamentos de Ayacucho, Apurímac, Huancavelica, Loreto, Piura, Huánuco, Lambayeque, Amazonas, Cusco, Cajamarca, Lima, Junín y La Libertad.

Ley que establece en su Segunda Disposición Complementaria Final la moratoria para la aprobación de nuevos proyectos de ley que proponen declarar de interés nacional y necesidad pública la

creación de distritos a nivel nacional, por el plazo de cinco (5) años contados desde la entrada en vigencia de dicha ley.

## II. ANALISIS

### 2.1. ANALISIS LEGAL

El coordinador legal de la SDOT elaboró el Informe N°D000003-2026-PCM-SDOT-RBC, en el que, tras analizar las competencias en materia de demarcación territorial, el principio de subsidiariedad y la moratoria para la presentación de proyectos de ley que declaran de interés nacional la creación de distritos, emitió una opinión no favorable al Proyecto de Ley N°13505/2025-CR, Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la distritalización de Yanamayo, en la provincia de Sandia, departamento de Puno.

### 2.2. ANALISIS TÉCNICO

A partir del análisis realizado al Proyecto de Ley N°13505/2025-CR, se ha identificado que este no incluye la información suficiente para evaluar el cumplimiento de los requisitos mínimos establecidos en el artículo 60 del Decreto Supremo N°191-2020-PCM, los cuales son necesarios para la creación de un distrito. No obstante, con la información disponible en la exposición de motivos del proyecto de ley, se ha podido realizar una evaluación preliminar únicamente de algunos de estos requisitos, que se detallan a continuación:

En cuanto la creación de distrito:

- El distrito o distritos de los cuales se escinde la nueva circunscripción cuenta con una antigüedad mayor a diez (10) años contados a partir de su fecha de creación o reconocimiento o desde la fecha de la última creación que se escindió de dicho distrito. *(Literal a. Numeral 60.1 del artículo 60 del Decreto Supremo N°191-2020-PCM)*

El distrito de Quiaca, del cual se asciende la propuesta de creación del distrito de Yanamayo, fue creado en la época de la Independencia, teniendo como primera referencia legal el Ley Transitoria S/N de fecha 2 de enero de 1857. En tal sentido, dicho distrito cuenta con una antigüedad superior a los diez (10) años exigidos, por lo que la propuesta cumple con este requisito.

- El distrito o distritos de los cuales se escinde la nueva circunscripción tiene límites territoriales. *(Literal b. Numeral 60.1 del artículo 60 del Decreto Supremo N°191-2020-PCM)*

Dado que el distrito Quiaca, distrito de origen de la propuesta, así como algunos distritos colindantes a este, como Sandia y Cuyocuyo, no cuentan con una ley de creación o de índole demarcatoria, se concluye que no cuenta con límites territoriales definidos. En tal sentido, la propuesta no cumple con este requisito.

- Si el distrito o distritos de origen son Tipo A2 (siempre que no sea distrito cercado) A3.1, A3.2, AB, B1, B2 y B3, el volumen poblacional del distrito a crearse en ningún caso debe ser menor a la población mínima exigida para cada uno de dichos tipos establecida en la Tabla N° 1 que como anexo forma parte del presente reglamento. *(Literal i. Numeral 60.1 del artículo 60 del Decreto Supremo N°191-2020-PCM)*



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Secretaría de Demarcación y  
Organización Territorial

Subsecretaría de Asuntos  
Técnicos de Demarcación y  
Organización Territorial

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

El distrito de Quiaca, en su condición de distrito de origen, presenta una tipología B3 y cuenta con una población de 2 131 habitantes<sup>1</sup>. De acuerdo con la Tabla N° 1, el distrito propuesto debe contar con una población mínima de 4 800 habitantes, sin que ello implique que el distrito de origen quede con una población inferior a dicho volumen poblacional. En ese sentido, la propuesta no alcanzaría la población mínima requerida, por lo que no cumple con este requisito.

En cuanto a la capital propuesta:

El Proyecto de Ley N° 13505/2025-CR no señala de manera expresa la capital propuesta; no obstante, del contenido del proyecto se infiere que el centro poblado "Yanamayo" cumpliría dicha función. Sin embargo, según la información publicada<sup>2</sup> por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), en el distrito de Quiaca no se registra ningún centro poblado con esa denominación. Asimismo, el INEI identifica en la provincia de Sandia dos (02) poblados con la denominación de "Yanamayo", los cuales se ubicarían en los distritos de Alto Inambari<sup>3</sup> y San Juan del Oro<sup>4</sup>.

En consecuencia, al no identificarse con claridad la capital distrital propuesta, no es posible realizar su evaluación técnica.

### III. CONCLUSIONES

A partir del análisis legal y técnico se concluye en emitir opinión no favorable al proyecto de Ley N°13505/2025-CR, Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la distritalización de Yanamayo, en la provincia de Sandia, departamento de Puno.

Es cuanto informo a usted.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

**TAMARA CUSI ALVA OLORTEGUI**

SUBSECRETARIA I DE LA SUBSECRETARÍA DE ASUNTOS TÉCNICOS DE DEMARCACIÓN Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

SUBSECRETARÍA DE ASUNTOS TÉCNICOS DE DEMARCACIÓN Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

<sup>1</sup> Resultados Definitivos del departamento de Puno del Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas. [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1563/](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1563/)

<sup>2</sup> Enlace de consulta: [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1541/index.htm](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1541/index.htm)

<sup>3</sup> Asentamiento disperso "Yanamayo" con una población de 8 habitantes (censo 2017)

<sup>4</sup> Centro poblado "Yanamayo" con una población de 456 habitantes (censo 2017)



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Despacho Viceministerial de  
Gobernanza Territorial

Secretaría de Demarcación y  
Organización Territorial

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana*

**A** : **TAMARA ALVA OLÓRTEGUI**  
Subsecretaria de Asuntos Técnicos de Demarcación y Organización Territorial  
Subsecretaría de Asuntos Técnicos de Demarcación y Organización Territorial

**De** : **RODRIGO BUZZIO CÓRDOBA**  
Coordinador legal  
Secretaría de Demarcación y Organización Territorial

**Asunto** : Solicitud de opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13505/2025-CR, Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la distritalización de Yanamayo, en la provincia de Sandía, departamento de Puno.

**Referencia** : a. Oficio N° 1517-2025-2026/CDRGLMGE-CR  
b. Memorando Múltiple N° D000163-2025-PCM-OGAJ

---

Mediante el documento de la referencia a), la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso, solicitó opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13505/2025-CR, Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la distritalización de Yanamayo, en la provincia de Sandía, departamento de Puno.

## ANTECEDENTE

El texto del Proyecto de Ley 13505/2025-CR es:

*"Artículo único. Declárese de interés nacional y de necesidad pública  
Declárase de interés nacional y de necesidad pública el proceso de distritalización de Yanamayo, en la provincia de Sandía, departamento de Puno, como medida orientada a fortalecer la descentralización político-administrativa, promover un desarrollo territorial equilibrado y sostenible, y garantizar la adecuada provisión de servicios básicos que contribuyan a elevar la calidad de vida de su población."*

## ANÁLISIS

### Sobre la competencia en las acciones de demarcación territorial

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 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, precisándose en el numeral 5.1 del artículo 5 de dicha ley que la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial (SDOT), ejerce la rectoría del Sistema Nacional de Demarcación



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Despacho Viceministerial de  
Gobernanza Territorial

Secretaría de Demarcación y  
Organización Territorial

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana*

Territorial, la cual tiene competencia, entre otras, para conducir las acciones de demarcación territorial de creación de distrito en zonas declaradas de interés nacional.

### **Principio de subsidiariedad**

De acuerdo al principio de subsidiariedad establecido 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; en tal sentido, corresponde que los procesos para la creación de circunscripciones sean evaluados y conducidos por quien mejor conoce la realidad de esa población y, por tanto, puede atender mejor sus necesidades, es decir, los respectivos gobiernos regionales.

Dado que las acciones de demarcación territorial pretenden resolver las necesidades de una población que reside en un entorno local o regional, 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 Estudios de Diagnóstico y Zonificación y los Expedientes Únicos de Saneamiento y Organización Territorial de las provincias de su ámbito.

En tal sentido, se considera que el proyecto de ley en cuestión, al permitir que una materia que es competencia del respectivo gobierno regional sea tratada por el gobierno nacional, resulta contrario al proceso de descentralización que impulsa el Poder Ejecutivo.

### **Moratoria para la presentación de proyectos de ley que declaran de interés nacional la creación de distritos**

En la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31567, Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación de distritos en los departamentos de Ayacucho, Apurímac, Huancavelica, Loreto, Piura, Huánuco, Lambayeque, Amazonas, Cusco, Cajamarca, Lima, Junín y La Libertad, se establece la moratoria para la aprobación de nuevos proyectos de ley que proponen declarar de interés nacional y necesidad pública la creación de distritos a nivel nacional, por el plazo de cinco (5) años contados desde la entrada en vigencia de dicha ley.

Consecuentemente, se considera no viable el Proyecto de Ley 13505/2025-CR.

### **CONCLUSIÓN:**

Conforme a lo expuesto, se considera una opinión no favorable respecto al Proyecto de Ley N° 13505/2025-CR, Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la distritalización de Yanamayo, en la provincia de Sandía, departamento de Puno.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

**RODRIGO BUZZIO CÓRDOBA**

Coordinador legal

Secretaría de Demarcación y Organización Territorial  
Presidencia del Consejo de Ministros



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Secretaría de Coordinación

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana

Señora:

**ROSARIO RIOFRÍO ESPINOZA**

Secretaria General

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

Presente.-

Asunto : Solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13505/2025-CR.

Referencia : a) Oficio N° 1517-2025-2026-CDRGLMGE-CR  
b) Memorando N° D002786-2025-PCM-OGAJ  
Expediente 2025-0101849

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted con relación al documento de la referencia a), a través del cual la Presidencia de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, solicita opinión técnico legal del Proyecto de Ley N° 13505/2025-CR, "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la distritalización de Yanamayo, en la provincia de Sandía, departamento de Puno".

Al respecto, de acuerdo al documento de la referencia b), debido a la materia regulada por el Proyecto de Ley N° 13505/2025-CR, corresponde a su representada emitir opinión en el marco de sus competencias.

En relación al párrafo anterior, se solicita que, emitida la opinión sectorial, ésta sea remitida directamente a la Presidencia de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, con copia a la Presidencia del Consejo de Ministros.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

**MILAGRITOS PILAR PASTOR PAREDES**  
SECRETARIA DE LA SECRETARÍA DE COORDINACIÓN  
PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

MPPP/pvdc

EXPEDIENTE: «2025-0101849»



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>

Código de Verificación: 0157 0584 8977 6057