



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Oficina General de Asesoría
Jurídica

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

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° 13476/2025-CR, Ley que declara de preferente interés nacional y necesidad pública la creación de la provincia de Huariaca, en el departamento de Pasco

Referencia : a) Oficio N° 1505-2025-2026-CDRGLMGE-CR
b) Memorando N° D000780-2025-PCM-SDOT
c) Informe N° D000580-2025-PCM-SSATDOT

Fecha Elaboración: Lima, 07 de enero de 2026

Tengo el agrado de dirigirme a usted con relación a la solicitud de opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13476/2025-CR, Ley que declara de preferente interés nacional y necesidad pública la creación de la provincia de Huariaca, en el departamento de Pasco.

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° 13476/2025-CR, Ley que declara de preferente interés nacional y necesidad pública la creación de la provincia de Huariaca, en el departamento de Pasco, corresponde a la iniciativa legislativa presentada por el congresista PASIÓN NEOMIAS DÁVILA ATANACIO, integrante del Grupo Parlamentario Bancada Socialista; y se sustenta en el derecho a la iniciativa en la formación de leyes reconocido por el artículo 107¹ de la Constitución Política del Perú.

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".

- 2.2 A través del Oficio N° 1505-2025-2026-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° 13476/2025-CR, la misma que se encuentra sustentada en el artículo 96² de la Constitución Política del Perú, modificado por el artículo 4 de la Ley N° 28484, y en el artículo 69³ del 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° D000780-2025-PCM-SDOT la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial remite el Informe N° D000580-2025-PCM-SSATDOT, de la Subsecretaría de Asuntos Técnicos de Demarcación y Organización Territorial, a través del cual se emite opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13476/2025-CR.
- 2.4 Mediante el Oficio N° D002574-2025-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° 13476/2025-CR, al encontrarse dentro del ámbito de sus competencias, 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. ANÁLISIS:

- 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° 13476/2025-CR, Ley que declara de preferente interés nacional y necesidad pública la creación de la provincia de Huariaca, en el departamento de Pasco; contiene siete (7) artículos y tres (3) disposiciones complementarias finales, que establecen lo siguiente:
- El artículo 1 señala que la Ley tiene por objeto declarar de preferente interés nacional y necesidad pública la creación de la provincia de Huariaca, en el departamento de Pasco
 - El artículo 2 declara de preferente interés nacional y necesidad pública la creación de la provincia de Huariaca, en el departamento de Pasco, cuya capital será la ciudad de Huariaca, con la finalidad de garantizar el ejercicio del gobierno y la administración territorial, así como promover el desarrollo integral, armónico y sostenible de la población del ámbito propuesto.

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

³ **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".

- El artículo 3 encarga a la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial, en coordinación con el Gobierno Regional de Pasco, la conducción del proceso técnico de demarcación territorial para la creación de la Provincia de Huariaca, de conformidad con la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 191-2020-PCM.
- El artículo 4 establece que la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial, en coordinación con el Gobierno Regional de Pasco, debe realizar los estudios técnicos especializados.
- El artículo 5 prevé que concluidos los estudios técnicos y verificado el cumplimiento de los requisitos legales establecidos, la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial eleva al Poder Ejecutivo la propuesta de creación de la provincia de Huariaca, para su posterior remisión al Congreso de la República, conforme a lo dispuesto en el numeral 7 del artículo 102 de la Constitución Política del Perú.
- El artículo 6 establece que los estudios técnicos determinarán los distritos que conformarán la provincia de Huariaca, considerando criterios de integración territorial, identidad cultural, desarrollo económico y viabilidad administrativa.
- El artículo 7 establece que la implementación de la Ley se financia con cargo al presupuesto institucional de los pliegos correspondientes, sin demandar recursos adicionales al tesoro público.
- La Primera Disposición Complementaria Final señala que la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial tiene un plazo máximo de trescientos sesenta y cinco días calendario, contados a partir de la vigencia de la ley, para iniciar y conducir el proceso técnico de demarcación territorial de la provincia de Huariaca.
- La Segunda Disposición Complementaria Final prevé que, en el proceso de demarcación territorial se garantiza la participación de la población en el ámbito propuesto.
- La Tercera Disposición Complementaria Final establece que la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial coordina con el Gobierno Regional de Pasco, las municipalidades provinciales y distritales involucradas, así como las con las entidades del gobierno nacional competentes, para la elaboración de los estudios técnicos y la implementación del proceso de creación de la provincia de Huariaca.

Opinión de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial

3.3 Mediante el Memorando N° D000780-2025-PCM-SDOT la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial remite el Informe N° D000580-2025-PCM-SSATDOT, de la Subsecretaría de Asuntos Técnicos de Demarcación y Organización Territorial, a través del cual se emite opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13476/2025-CR, señalando lo siguiente:

INFORME N° D000850-2025-PCM-SSATDOT

"II. ANÁLISIS

2.1. ANÁLISIS TÉCNICO

Se ha realizado un análisis preliminar del Proyecto de Ley N° 13476/2025-CR, que propone declarar de preferente interés nacional y necesidad pública la creación de la provincia de Huariaca, en el departamento de Pasco, y se ha identificado que este no incluye la información suficiente para evaluar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Subcapítulo II Creación de Provincias, artículo 63 al 68, y Capítulo II Acciones de Demarcación Territorial en Zonas Declaradas de Interés Nacional, artículos 99 y 100 del reglamento de la Ley N° 27795 Ley de Demarcación y Organización Territorial, aprobado por Decreto Supremo N° 121-2020- PCM, los cuales son necesarios para la creación de una



provincia. No obstante, con la información disponible en la fórmula legal del proyecto de ley y en la exposición de motivos, se ha podido realizar una evaluación preliminar de algunos requisitos, cuyos resultados se detallan a continuación:

- a) Respecto a los distritos que conforman la propuesta de creación provincial: De acuerdo con los numerales 64.2 y 64.5 del artículo 64 del Decreto Supremo N° 191-2020-PCM, la provincia a crearse debe estar conformada por al menos cuatro (4) distritos y estos deben contar con límites territoriales definidos. Según el artículo 6 de la fórmula legal del Proyecto de Ley "los estudios técnicos determinarán los distritos que conformarán la provincia de Huariaca, considerando criterios de integración territorial, identidad cultural, desarrollo económico y viabilidad administrativa". Asimismo, el inciso d) del artículo 4 de la fórmula legal del proyecto de ley señala que la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial deberá realizar los estudios técnicos especializados que comprenden, entre otros, la determinación de límites territoriales definitivos de la provincia a crearse, sus distritos componentes y las provincias de origen. Es decir, el proyecto no señala expresamente los distritos que conformarían la provincia de Huariaca, incumplándose el requisito mínimo de los cuatro (4) distritos señalados en el reglamento de la Ley N° 27795. Cabe señalar que en la exposición de motivos del citado proyecto de ley se hace mención a que Huariaca ejerce un rol articulador con los distritos colindantes San Francisco de Asís de Yarusyacán, Pallanchacra y Tíclacayán de la provincia de Pasco. Ninguno de los distritos mencionados cuenta con límites territoriales saneados, por lo que, si fuese el caso que estos distritos conformarían la provincia a crearse, en este extremo la propuesta tampoco cumpliría con el requisito de saneamiento establecido.
- b) Sobre la población: Según la Tipología de distritos y clasificación de los distritos, aprobada mediante Resolución Viceministerial N° 005-2019-PCM-DVGT, y tomando como referencia a los cuatro distritos antes mencionados en el proyecto de ley, que hipotéticamente conformarían la provincia a crearse: Huariaca, San Francisco de Asís de Yarusyacán, Pallanchacra y Tíclacayán, tienen asignadas las tipologías A3.2, B3, B2 y B2, respectivamente, cuyos volúmenes poblacionales y de sus respectivas capitales son los siguientes:

Tabla 1. Sobre población de los distritos que conformarían la provincia de Huariaca

Distrito	Tipología	Población distrital según Censo 2017	Población distrital según Tabla 1	Cumplimiento de Requisito
Huariaca	A3.2	6925	5000	No cumple. Según el numeral 64.9 del artículo 64 del reglamento de la Ley N° 27795, el ámbito de la mayoría de los distritos que conforman la propuesta de creación provincial debe tener la población que corresponde a cada tipo de distrito conforme a lo establecido en la Tabla 1 de acuerdo a la tipología correspondiente, y el único distrito que cumple el requisito es el distrito de Huariaca.
San Francisco de Asís de Yarusyacán	B3	4459	4800	
Pallanchacra	B2	1738	4800	
Tíclacayán	B2	3621	4800	

Elaboración propia en base a Censos Nacionales 2017 y reglamento de la Ley N°27795

Tabla 2. Sobre población de las capitales de distritos que conformarían la provincia de Huariaca

Distrito	Tipología	Capital	Población según Censo 2017	Población según Tabla 1	Cumplimiento de Requisito
Huariaca	A3.2	Huariaca	6175	1800	No cumple. Según el numeral 64.10 del artículo 64 del reglamento de la Ley N° 27795, la mayoría de las capitales de los distritos que conforman la propuesta de creación provincial deben cumplir con lo establecido en la Tabla 1 de acuerdo a la tipología correspondiente, y la única capital que cumple el requisito es Huariaca.
San Francisco de Asís de Yarusyacá n	B3	Yarusyacan	487	1500	
Pallanchacra	B2	Pallanchacra	671	1500	
Ticlayacán	B2	Ticlayan	1212	1500	

Elaboración propia en base a Censos Nacionales 2017 y reglamento de la Ley N°27795

c) *Sobre la capital de la provincia:*

Según el numeral 64.10 del artículo 64 del reglamento de la Ley N° 27795, la capital propuesta de la provincia a crearse debe contar por lo menos con el doble de la población mínima exigida para ser capital según lo establecido en la Tabla N° 1 del anexo que forma parte del citado reglamento.

El artículo 2 de la fórmula legal del Proyecto de Ley señala que la capital de la provincia a crearse es la ciudad de Huariaca, la cual tiene asignada la tipología A3.2 y tiene como población censada 6925 habitantes. Con base en la Tabla N° 1 del anexo la población exigida para ser capital debe ser por lo menos el doble de la población mínima exigida; es decir, Huariaca debería contar con 10,000 habitantes; por lo cual este requisito tampoco se cumple.

III. CONCLUSIÓN

A partir del análisis técnico preliminar se concluye emitir opinión no favorable al Proyecto de Ley N° 13476/2025-CR "Ley que declara de preferente interés nacional y necesidad pública la creación de la provincia de Huariaca, en el departamento de Pasco."

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

Sobre las normas declarativas

- 3.6 De la revisión del Proyecto de Ley N° 13476/2025-CR, Ley que declara de preferente interés nacional y necesidad pública la creación de la provincia de Huariaca, en el departamento de Pasco, 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.

3.7 Respecto a las normas declarativas, el Informe Temático N° 52/2021-2022⁴, 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".

3.8 Sobre las *normas declarativas*, el Informe Temático N° 10/2012/2013⁵, 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".

3.9 Para el autor Rubio Correa, "la norma declarativa está constituida por una afirmación pura y simple que constituye un mandato, sin requisitos, ni supuestos previos⁶ " 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"⁷.

3.10 Al respecto, si bien con el **artículo 2** de la propuesta legislativa se declara de interés nacional y necesidad pública la creación de la provincia de Huariaca, en el departamento de Pasco, se debe indicar que, en el artículo 3 de dicha propuesta se señala que se encarga a la Presidencia del

⁴ Disponible en:

<https://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/DIDP/files/2021-2022-informestemat/inf0-52-sobre-la-naturaleza-leyes-declarativas.pdf>

⁵ Disponible en:

[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/BED70E4CDB6B2A2A0525812200730486/\\$FILE/324_INFTEM10_necesidad_p%C3%BAblica.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/BED70E4CDB6B2A2A0525812200730486/$FILE/324_INFTEM10_necesidad_p%C3%BAblica.pdf)

⁶ 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.

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

Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de demarcación y Organización Territorial, en coordinación con el Gobierno Regional de Pasco, la conducción del proceso técnico de demarcación territorial; asimismo, en el artículo 4 del proyecto normativo se dispone que la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial, en coordinación con el Gobierno Regional de Pasco debe realizar los estudios técnicos especializados. Del mismo modo, en la Tercera Disposición Complementaria Final se dispone que la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial coordinará con el Gobierno Regional de Pasco, las municipalidades provinciales y distritales involucradas, así como con las entidades de gobierno nacional competentes, para la elaboración de los estudios técnicos y la implementación del proceso de creación de la provincia de Huariaca.

- 3.11 En ese contexto, se debe tener en cuenta que la sola declaración de interés nacional con una Ley para la creación de una provincia, genera consecuencias inmediatas para las acciones a realizar por la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial, el Gobierno Regional del Pasco, municipalidades provinciales y distritales involucradas, así como las entidades públicas competentes, en el marco de sus competencias; que, conforme al artículo 13 de la Ley N° 27795, tienen un procedimiento especial y prioritario.

Afectación al principio constitucional de separación de poderes

- 3.12 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)

- 3.13 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 dictadura⁸.
- 3.14 Vinculado con dicho principio se encuentra el Principio de Competencia, recogido en el numeral VI del Título Preliminar de la Ley N° 29158, 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".*

Asimismo, el numeral 7 del artículo 102 de la Constitución Política del Perú, 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*

⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional. Expediente N.° 0023-2003-AI/TC. Fundamento Jurídico N° 5.

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.
(...)"

Aunado a ello, el numeral 1 del artículo 76 del reglamento del Congreso de la República, dispone que:

"Artículo 102.- Son atribuciones del Congreso:

(...)

7. Aprobar la demarcación territorial que proponga el Poder Ejecutivo.

(...)"

3.15 Por su parte, los artículos 1 y 5 de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, indican lo siguiente:

"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.

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.

3.16 En el presente caso, el Proyecto de Ley N° 13476/2025-CR "que no solo es declarativo", encarga en su artículo 3 que la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de

Demarcación y Organización Territorial, en coordinación con el Gobierno Regional de Pasco, la conducción del proceso técnico de demarcación territorial para la creación de la provincia de Huariaca; asimismo, en su artículo 4 señala que la referida secretaría, en coordinación con el Gobierno Regional de Pasco deben realizar los estudios técnicos especializados; del mismo modo, en la Tercera Disposición Complementaria Final dispone que la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial coordinará con el Gobierno Regional de Pasco, las municipalidades provinciales y distritales involucradas, así como con las entidades de gobierno nacional competentes, para la elaboración de los estudios técnicos y la implementación del proceso de creación de la provincia de Huariaca.

- 3.17 Con relación a ello, y en concordancia con lo señalado por la Subsecretaría de Asuntos Técnicos de Demarcación y Organización Territorial de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial (SDOT), la iniciativa de propuesta legislativa para la creación de la mencionada provincia corresponde 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 de demarcación territorial, como es en este caso, al tratarse de la creación de una provincia.
- 3.19 Adicionalmente, se debe tener en cuenta el artículo 99 del Texto Único Ordenado del Reglamento de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, aprobado por Decreto Supremo N° 134-2025-PCM (en adelante, el TUO del Reglamento de la Ley N° 27795), que establece lo siguiente:

Artículo 99.- Zona de interés nacional para fines de demarcación territorial

(...)

La declaración de zona de interés nacional se sujeta a lo establecido en el numeral 7) del artículo 102 de la Constitución Política del Perú y debe señalar expresamente la circunscripción, la acción de demarcación territorial a ser tratada por la SDOT, la política nacional que busca fortalecer y el interés nacional que busca atender". (El énfasis es agregado)

- 3.20 En ese sentido, no se ha considerado que el artículo 99 del TUO Reglamento de la Ley N° 27995, establece que las declaraciones de interés nacional en materia de demarcación territorial se sujetan al procedimiento establecido en el numeral 7) del artículo 102⁹ de la Constitución Política del Perú, que indica que el Congreso aprueba la demarcación territorial que propone el Poder Ejecutivo; esto es, que las declaraciones de interés nacional no son iniciativas legislativas del Congreso de la República, sino que solo pueden ser iniciativas del Poder Ejecutivo, y posteriormente el Congreso de la República las aprueba de ser el caso.
- 3.21 Por lo expuesto, la propuesta legislativa bajo análisis vulneraría el Principio de Separación de Poderes, reconocido en el artículo 43 de la Constitución Política del Perú, el Principio de Competencia, recogido en el numeral VI del Título Preliminar de la Ley N° 29158; así como, el numeral 7) del artículo 102 de la Constitución Política del Perú, el numeral 1) del artículo 76 del

⁹ **Artículo 102.-** "Son atribuciones del Congreso:

(...)

7. Aprobar la demarcación territorial que proponga el Poder Ejecutivo

(...)"

El artículo 102 de la Constitución Política del Perú citado está vigente, toda vez que aún no entra en vigencia la modificación de dicho artículo con la Ley N° 31988 que incluye en el numeral 6 lo que actualmente está en el numeral 7. Posteriormente con la entrada en vigencia de las modificaciones a la Constitución, se deberá entender que la referencia que hace el Reglamento de la Ley N° 27795 es al numeral 6 del artículo 102.

Reglamento del Congreso de la República y los artículos 1 y 5 de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial.

Afectación al principio de coherencia normativa

- 3.22 El Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico N°48 de la Sentencia EXP. N°047-2004-AI/TC define del principio de coherencia normativa, señalando lo siguiente:

*"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)

- 3.23 Al respecto, el artículo 1 de la Ley N° 27795 establece que el tratamiento de demarcación territorial es competencia exclusiva del Poder Ejecutivo, de conformidad con el numeral 7) del Artículo 102 de la Constitución Política del Perú, precisándose en el numeral 5.1 del artículo 5 de dicha ley, que la PCM, a través de la 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.

- 3.24 El artículo 63 del TUO del Reglamento de la Ley N° 27795, define la creación de provincias conforme a lo siguiente:

"Artículo 63.- Definición

63.1 *Es la acción de demarcación territorial que consiste en la creación de una provincia sobre la base de distritos existentes de una o más provincias de un mismo departamento. Supone la última acción de demarcación territorial a la que debe recurrirse para configurar una mejor organización del territorio departamental, por lo que su tratamiento solo se inicia por decisión del gobierno regional.*

63.2 *El expediente de creación de una provincia es elaborado por el gobierno regional y tramitado de manera independiente al SOT.*

63.3 *La creación de una provincia en zona de frontera o de interés nacional es competencia de la SDOT.*

63.4 *En ningún caso la creación de una provincia desmembrará el área de una ciudad o metrópoli."*

(Subrayado agregado)

- 3.25 Asimismo, el artículo 99 del TUO del Reglamento en mención, prevé que se entiende por zona de interés nacional para fines de demarcación territorial:

"Artículo 99.- Zona de interés nacional para fines de demarcación territorial

Es aquella en la 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.

La declaración de zona de interés nacional se sujeta a lo establecido en el numeral 7) del artículo 102 de la Constitución Política del Perú y debe señalar expresamente la circunscripción, la acción de demarcación territorial a ser tratada por la SDOT, la política nacional que busca fortalecer y el interés nacional que busca atender."

(Subrayado agregado)

- 3.26 Sobre el particular, el Proyecto de Ley vulnera el citado artículo 99 del TUO Reglamento de la Ley N° 27795 por cuanto no incluye las condiciones para la declaración de interés nacional establecidas en el mencionado artículo. Es decir, el Proyecto de ley declara de interés nacional y necesidad pública la creación de la provincia de Huariaca, en el departamento de Pasco, sin embargo, en la Exposición de Motivos no se aprecian las condiciones necesarias establecidas en el artículo 99 del Reglamento de la Ley N° 27795 para dicha declaración de interés y necesidad pública relacionadas a que deben coadyuvar a una política nacional vinculada directamente al desarrollo territorial, contar con la opinión favorable del ministerio responsable de la coordinación de dicha política (Presidencia del Consejo de Ministros) y responder a un interés nacional y no a intereses particulares o locales.
- 3.27 Es decir, el Proyecto de Ley N° 13476/2025-CR, declara de preferente interés nacional y necesidad pública la creación de la provincia de Huariaca, en el departamento de Pasco; sin embargo, no se aprecian las condiciones necesarias establecidas en el artículo 99 del Reglamento de la Ley N° 27795 para dicha declaración de interés y necesidad pública, relacionadas a que deben coadyuvar a una política nacional vinculada directamente al desarrollo territorial, contar con la opinión favorable del ministerio responsable de la coordinación de dicha política (PCM) y deben responder a un interés nacional y no a intereses particulares o locales.
- 3.28 Por otro lado, el artículo 3 de dicha propuesta señala que se encarga a la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de demarcación y Organización Territorial, en coordinación con el Gobierno Regional de Pasco, la conducción del proceso técnico de demarcación territorial; asimismo, el artículo 4 del proyecto normativo dispone que la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial, en coordinación con el Gobierno Regional de Pasco debe realizar los estudios técnicos especializados, del mismo modo, la Tercera Disposición Complementaria Final dispone que la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial coordinará con el Gobierno Regional de Pasco, las municipalidades provinciales y distritales involucradas, así como con las entidades de gobierno nacional competentes, para la elaboración de los estudios técnicos y la implementación del proceso de creación de la provincia de Huariaca; lo cual no sería coherente con el Principio de Subsidiariedad que sustenta el proceso de descentralización, recogido en la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, teniendo en consideración las competencias del Gobierno Regional establecidas en los artículos 5 y 10 de la Ley N° 27795, que señalan que el Gobierno Regional es competente para elaborar y aprobar los estudios técnicos necesarios para las acciones de demarcación territorial en un procedimiento regular al amparo de dicha norma. Por lo expuesto, el Proyecto de Ley también contraviene el principio de coherencia normativa.
- 3.29 Finalmente, cabe mencionar que el Proyecto de Ley N° 13476/2025-CR, contiene materias que se encuentran dentro del ámbito de competencia del Ministerio de Economía y Finanzas, de



acuerdo a lo establecido 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/41¹⁰; motivo por el cual, mediante el Oficio N° D002574-2025-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. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN:

- 4.1 En atención a lo expuesto, esta Oficina General de Asesoría Jurídica considera que **no es viable** el Proyecto de Ley N° 13476/2025-CR, Ley que declara de preferente interés nacional y necesidad pública la creación de la provincia de Huariaca, en el departamento de Pasco.
- 4.2 Al contener el Proyecto de Ley materias que se encuentran dentro del ámbito de competencia del Ministerio de Economía y Finanzas; mediante el Oficio N° D002574-2025-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; precisando que la opinión que se emita sea remitida directamente a la referida Comisión Congresal.
- 4.3 Se recomienda remitir el presente informe, así como, el Informe N° D000580-2025-PCM-SSATDOT de 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.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

HUGO ALEJANDRO PEÑARES FLORES
JEFE DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

¹⁰ 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:

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