



**JORGE LUIS FLORES ANCACHI**  
Congresista de la República

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

**SUMILLA: PROYECTO DE LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA LA CREACIÓN DEL DISTRITO DE CARLOS GUTIÉRREZ ZAMORA, EN LA PROVINCIA DE AZÁNGARO, DEPARTAMENTO DE PUNO**

## *Proyecto de Ley*

El Congresista **JORGE LUIS FLORES ANCACHI**, y los congresistas de la bancada **ALIANZA PARA EL PROGRESO**, que rubrican el presente documento, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa previsto por el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y según lo regulado por los artículos 67° 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presentan a consideración del Congreso de la República la siguiente iniciativa legislativa:

### **FÓRMULA LEGAL:**

**PROYECTO DE LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA LA CREACIÓN DEL DISTRITO DE CARLOS GUTIÉRREZ ZAMORA, EN LA PROVINCIA DE AZÁNGARO, DEPARTAMENTO DE PUNO**

#### **Artículo único. Declaración de interés nacional y necesidad pública**

Declárese de interés nacional y de necesidad pública la creación del distrito de Carlos Gutiérrez Zamora, en la provincia de Azángaro, departamento de Puno, con el propósito de fortalecer la descentralización administrativa, promover el desarrollo integral de sus comunidades, mejorar la planificación territorial y garantizar una adecuada prestación de los servicios públicos esenciales.

Lima, Diciembre del 2025



## I.- EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### INTRODUCCIÓN

La propuesta de declarar de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Carlos Gutiérrez Zamora surge a partir de la situación territorial y socioeconómica de un espacio que ha ido creciendo de forma constante y que hoy requiere una gestión más cercana y eficiente. Este ámbito, ubicado en la provincia de Azángaro, departamento de Puno, agrupa a diversos centros poblados rurales que concentran entre **6 000 y 8 500 habitantes**<sup>1</sup>. La población se encuentra distribuida de manera dispersa en un territorio amplio aproximadamente entre 180 y 220 km<sup>2</sup>, lo que dificulta una atención adecuada desde el distrito al que actualmente pertenecen<sup>2</sup>.

Se trata de una zona altoandina, con altitudes superiores a los 3 800 m s. n. m., un clima riguroso y una geografía compleja que condiciona el acceso a servicios esenciales como salud, educación, saneamiento y seguridad. Para realizar trámites o recibir atención en la capital distrital más próxima, los habitantes suelen recorrer entre 15 y 35 kilómetros, lo que se traduce en largos tiempos de traslado, mayores gastos y una relación limitada con la administración municipal. No sorprende que, bajo estas circunstancias, los indicadores de cobertura de servicios básicos estén por debajo del promedio provincial y evidencien la necesidad de un tratamiento territorial más adecuado<sup>3</sup>.

En el aspecto económico, la población depende principalmente de la agricultura y la ganadería, con cultivos tradicionales de altura y la crianza de vacunos, ovinos y camélidos. Sin embargo, la falta de un gobierno local propio reduce las posibilidades de acceder a programas de apoyo productivo, asistencia técnica o inversiones que impulsen la competitividad. A esto se suma que las comunidades

---

<sup>1</sup> INEI. (2018). *Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades*. Instituto Nacional de Estadística e Informática.

<sup>2</sup> CEPLAN. (2019). *Lineamientos para el ordenamiento territorial en zonas rurales del Perú*. Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.

<sup>3</sup> MIDIS. (2020). *Informe sobre brechas de acceso a servicios públicos en áreas rurales*. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.



campesinas de la zona mantienen una identidad sociocultural sólida y formas de organización que refuerzan la necesidad de contar con una municipalidad que represente directamente sus intereses y prioridades.

Ante este panorama, la creación de un nuevo distrito se presenta como una alternativa necesaria para mejorar la administración pública, garantizar servicios adecuados y fortalecer los mecanismos locales de gobierno. Declarar la iniciativa de interés nacional permitirá iniciar los estudios técnicos correspondientes, determinar la viabilidad territorial y socioeconómica, y asegurar que la población disponga de mejores condiciones para su desarrollo. Con ello, se busca cerrar brechas históricas, consolidar la presencia del Estado y promover un crecimiento sostenible en esta parte del altiplano puneño que por años ha quedado relegada.

#### Cuadro N°01

N°	NOMBRE DE LA COMUNIDAD
01	Comunidad Campesina Iruhuata
02	Comunidad Campesina Ccatuyo
03	Parcialidad Mamani Huachana
04	Parcialidad Jila Sullca
05	Parcialidad Estrella
06	Parcialidad Rosario
07	Parcialidad Puerto Arturo
08	Parcialidad Carmen
09	Parcialidad Cayacachi
10	Comunidad Campesina Anansaya
11	Comunidad Campesina Japutira
12	Comunidad Campesina Túpac Amaru
13	Comunidad Campesina Río Grande
14	Comunidad Campesina

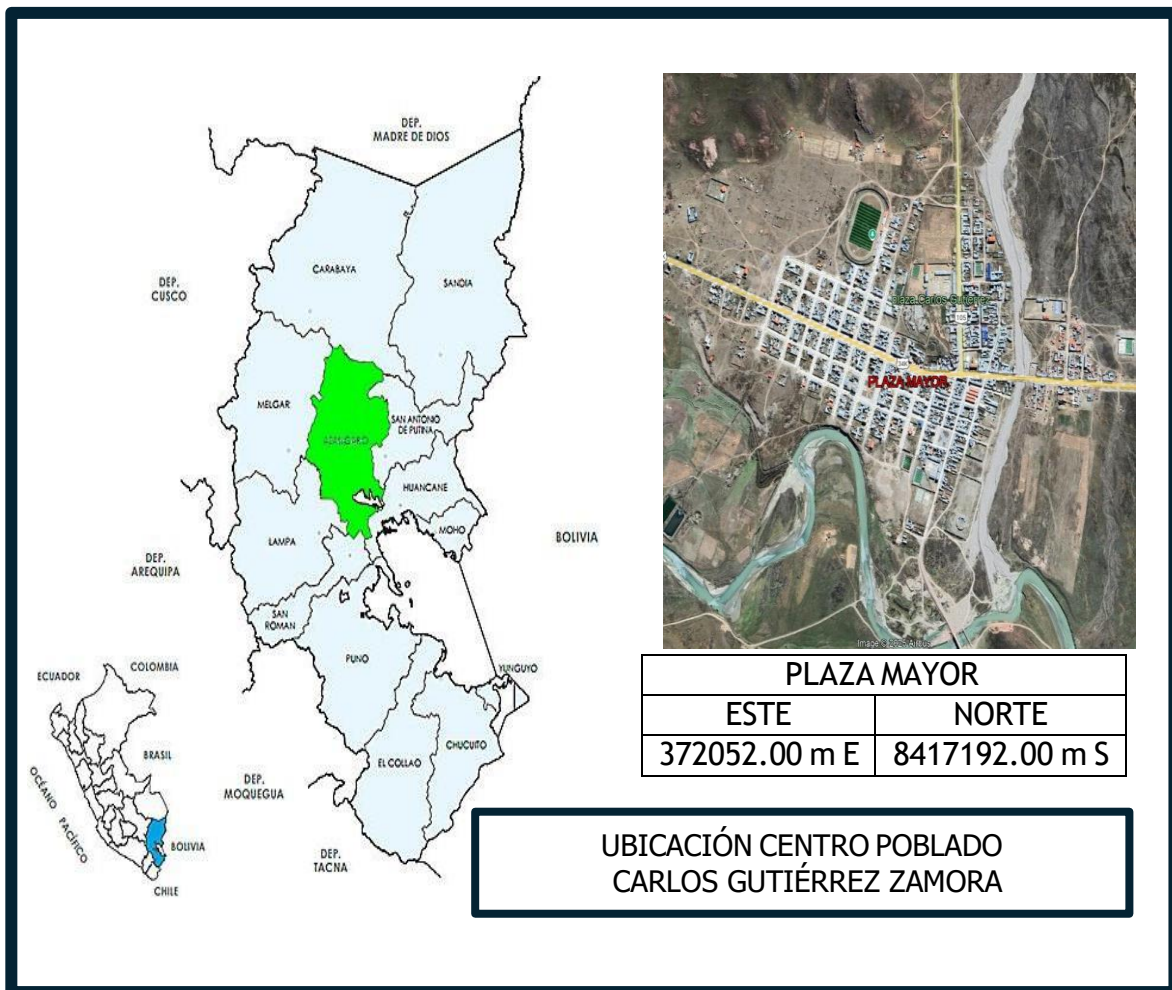
**Fuente. Elaboración propia**

**Cuadro N°02**

<b>LIMITES</b>	
Norte	Distrito de Ajoyani
Sur	Distrito de Potoni
Este	Distrito de Crucero
Oeste	Distritos de Antauta y San Antón

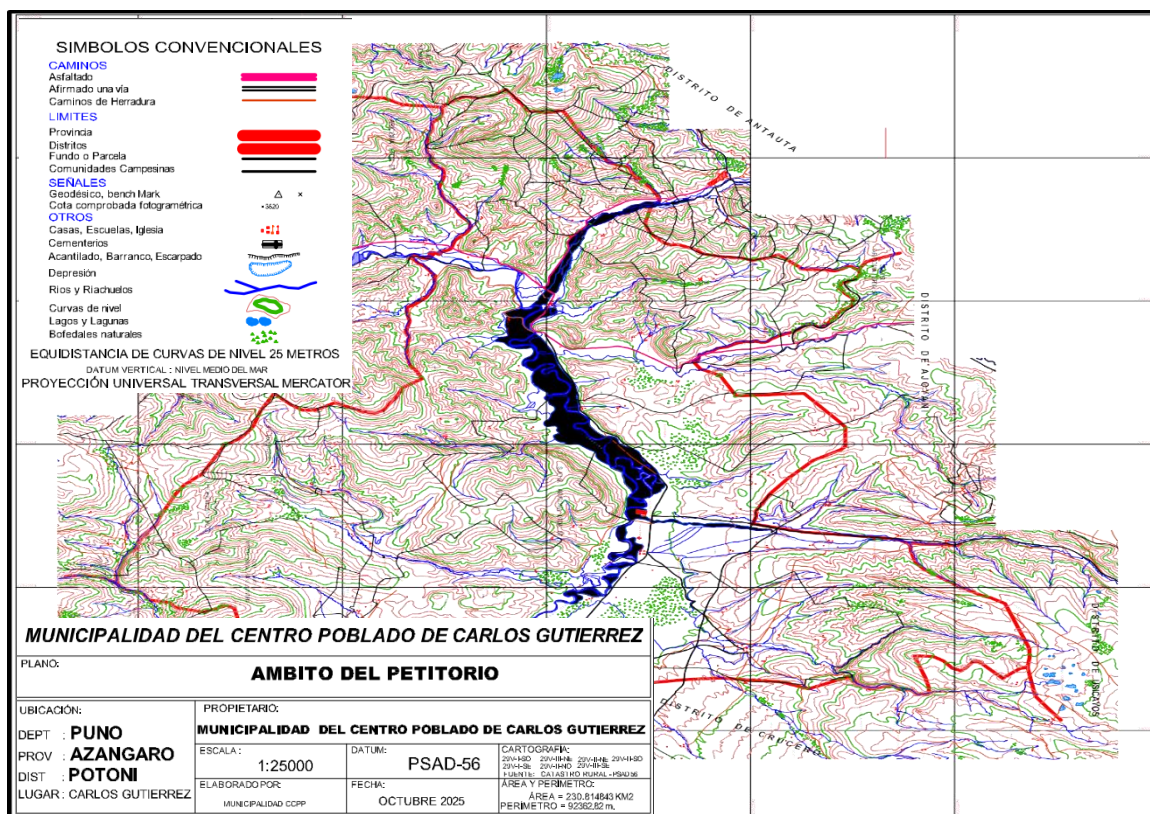
**Fuente. Elaboración propia**

**FIGURA N°01**



**Fuente: Estudio básico de categorización del Centro Poblado de Carlos Gutiérrez**

FIGURA N°02



Fuente: Ambito del petitorio del Centro Poblado de Carlos Gutierrez

### 1.1.- IDENTIFICACION DEL PROBLEMA

La zona propuesta para convertirse en el distrito de Carlos Gutiérrez Zamora atraviesa una serie de limitaciones estructurales asociadas a su carácter rural, la dispersión de sus habitantes y la escasa presencia efectiva del Estado. Actualmente, los centros poblados que integrarían esta nueva jurisdicción dependen de un distrito cuya capital se encuentra a varios kilómetros de distancia, lo que genera obstáculos tanto territoriales como administrativos que dificultan una atención adecuada y oportuna de las necesidades de la población.

Uno de los principales problemas es el acceso restringido a servicios públicos fundamentales, como salud, educación, saneamiento, transporte y seguridad ciudadana. La distancia con la capital distrital provoca retrasos en la atención médica, supervisión insuficiente de escuelas, complicaciones para realizar trámites básicos y dificultades para mantener operativa la infraestructura existente. Estas condiciones se ven aún más afectadas por la geografía del lugar:



terrenos irregulares, alturas que superan los 3 800 m s. n. m. y un clima severo propio del altiplano.

A esto se suma una limitada capacidad de gestión para responder a las necesidades locales. Al depender de una administración municipal cuya atención se concentra en áreas más pobladas o accesibles, los centros poblados que conformarían el futuro distrito suelen quedar relegados. Ello se refleja en la poca priorización de obras, escaso mantenimiento de vías, menor apoyo técnico para las actividades agropecuarias y dificultades para ingresar a programas sociales. Con el tiempo, esta falta de atención genera una acumulación de brechas que afecta directamente su desarrollo económico y social.

Otro aspecto crítico es la baja inversión pública destinada a mejorar la infraestructura productiva y de servicios. La actividad económica predominante la agricultura y la ganadería carece de caminos adecuados, sistemas de riego, espacios de acopio y asistencia técnica, limitando su competitividad y dejando a la población vulnerable frente a variaciones climáticas y de mercado.

La débil presencia del Estado también ha generado un distanciamiento progresivo entre las autoridades y la ciudadanía. Esto se refleja en una participación comunitaria reducida, poca vigilancia ciudadana de la gestión municipal y un limitado involucramiento de la población en las decisiones que afectan su desarrollo. Los habitantes perciben desigualdad en la asignación de recursos y sienten que sus necesidades no reciben atención en la medida que corresponde.

En síntesis, el problema principal radica en la ausencia de una estructura administrativa propia y cercana que permita atender directamente las demandas del territorio, cerrar brechas sociales y fortalecer la capacidad de gestión local. No contar con un distrito propio limita la planificación territorial, retrasa la ejecución de proyectos prioritarios y mantiene a la población en desventaja frente a otras jurisdicciones que sí cuentan con mecanismos de representación y administración propios.



## 1.2.- SUJETOS INVOLUCRADOS

La propuesta de creación del distrito de Carlos Gutiérrez Zamora involucra a diversos actores sociales, institucionales y gubernamentales cuya participación resulta clave para garantizar un proceso ordenado, transparente y orientado al bienestar de la población.

- 1. Población residente del ámbito propuesto.** La ciudadanía que habita los centros poblados que conformarían el nuevo distrito constituye el principal grupo involucrado. Son ellos quienes experimentan directamente las limitaciones en el acceso a servicios públicos, la falta de infraestructura adecuada y la lejanía respecto a la administración local.
- 2. Comunidades campesinas y organizaciones locales.** Las comunidades organizadas desempeñan un rol fundamental en la vida social y productiva del territorio. Su representación es clave en la articulación de las demandas colectivas, el fortalecimiento de la identidad comunal y la gestión del uso de tierras.
- 3. Municipalidad provincial de Azángaro.** Como autoridad responsable de la planificación territorial y del ordenamiento urbano rural a nivel provincial, la municipalidad provincial es un actor técnico y político esencial. Debe evaluar la coherencia de la propuesta con los instrumentos de planificación y garantizar que el nuevo distrito contribuya al desarrollo equilibrado de la provincia.
- 4. Gobierno Regional de Puno.** El Gobierno Regional tiene competencias en materia de ordenamiento territorial, desarrollo económico, infraestructura y servicios básicos.
- 5. Entidades del Gobierno Nacional.** Diversas instituciones del nivel nacional intervienen en la evaluación y aprobación del proceso distrital, entre ellas el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación y la Presidencia del Consejo de Ministros.
- 6. Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).** El INEI participa mediante la provisión de información demográfica, cartográfica y socioeconómica que sustenta los estudios técnicos. Su rol es crucial para



determinar la población efectiva, los mapas de delimitación territorial y los indicadores necesarios para el análisis de viabilidad.

- 7. Organizaciones económicas y productivas locales.** Agricultores, ganaderos, asociaciones productivas y emprendimientos locales forman parte de los actores directamente interesados en contar con un distrito propio, debido a que ello facilitaría la gestión de proyectos productivos, el acceso a asistencia técnica y la articulación a mercados.

### 1.3.- OBJETIVOS DEL PROYECTO

#### Objetivo General:

Declarar de interés nacional y de necesidad pública la creación del distrito de Carlos Gutiérrez Zamora, para sentar las bases administrativas y normativas que permitan su evaluación técnica y posterior formalización.

#### Objetivos Específicos:

- Impulsar la descentralización administrativa en la provincia de Azángaro.
- Facilitar la prestación de servicios públicos adecuados, equitativos y oportunos.
- Promover el desarrollo económico local mediante la autonomía administrativa y presupuestal.
- Mejorar la gestión del territorio y la ejecución de proyectos de inversión pública.
- Fortalecer la identidad y cohesión social de los habitantes de la zona.

### 1.4.-ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN

La problemática que enfrenta la población de los centros poblados que formarían el distrito de Carlos Gutiérrez Zamora requiere evaluar distintas alternativas de solución, considerando tanto la eficiencia administrativa como el impacto social y económico de cada opción.

- 1. Mantener la situación actual.** Una primera opción consiste en mantener la estructura territorial y administrativa existente, sin crear un nuevo

distrito. Esto implica que los centros poblados continúen bajo la dependencia de la municipalidad de origen.

2. **Incrementar la presencia del Estado sin modificar la división territorial.** Otra alternativa consiste en reforzar la presencia del Estado mediante la creación de módulos de atención en salud, educación y programas sociales, sin modificar la división distrital. Esta medida podría mejorar temporalmente el acceso a ciertos servicios y reducir algunas brechas en la cobertura pública.
3. **Implementar un modelo de coordinación intergubernamental o mancomunidad.** Una tercera opción consiste en establecer acuerdos de cooperación entre los centros poblados, la municipalidad distrital y la municipalidad provincial para gestionar de manera conjunta proyectos de infraestructura, desarrollo económico y programas sociales.
4. **Crear el distrito de Carlos Gutiérrez Zamora.** Esto permitiría establecer una administración municipal cercana, autónoma y capaz de gestionar directamente los recursos públicos y proyectos prioritarios del territorio. La creación del distrito garantizaría mayor presencia del Estado, acceso oportuno a servicios básicos, planificación territorial adaptada a las necesidades locales y fortalecimiento de la gobernanza y la participación ciudadana.

## 1.5.- INDICADORES

Para evaluar el impacto y la efectividad de la creación del distrito de Carlos Gutiérrez Zamora, se han identificado indicadores que permitan medir tanto los avances en la gestión territorial como los beneficios sociales y económicos para la población. Estos indicadores se estructuran en tres dimensiones: acceso a servicios, desarrollo económico y fortalecimiento institucional.

### 1. Acceso a servicios básicos

- **Cobertura de agua potable y saneamiento:** porcentaje de la población con acceso a agua segura y sistemas de saneamiento adecuados.



- **Acceso a educación:** número de instituciones educativas por habitante y proporción de estudiantes que asisten a educación primaria y secundaria dentro del territorio.
- **Cobertura en salud:** porcentaje de población que cuenta con acceso a servicios de salud cercanos y regulares, incluyendo atención preventiva y de emergencia.
- **Infraestructura vial:** kilómetros de vías transitables por habitante y tiempo promedio de desplazamiento hacia la sede administrativa.

## 2. Desarrollo económico

- **Productividad agropecuaria:** rendimiento promedio de cultivos andinos y producción ganadera por hectárea.
- **Acceso a asistencia técnica y programas de desarrollo rural:** porcentaje de productores beneficiados con servicios del Estado y programas de inversión.
- **Inversión pública por habitante:** monto destinado a proyectos de infraestructura, educación, salud y desarrollo productivo en el territorio.
- **Participación en mercados locales y regionales:** número de productores o asociaciones que acceden a cadenas de comercialización formal.

## 3. Fortalecimiento institucional y gobernanza

- **Participación ciudadana:** porcentaje de población involucrada en procesos de planificación, presupuestos participativos y comités locales de gestión.
- **Gestión administrativa municipal:** tiempo promedio de respuesta a trámites, número de proyectos ejecutados y eficiencia en la asignación de recursos.
- **Satisfacción de la población:** nivel de percepción sobre la mejora de servicios públicos y atención municipal, medido a través de encuestas periódicas.

## II.- MARCO NORMATIVO.



La propuesta de creación del distrito de Carlos Gutiérrez Zamora se fundamenta en un marco legal que garantiza la descentralización, la autonomía local y la planificación territorial. A continuación, se presentan las normas más relevantes que respaldan la iniciativa:

**1. Constitución Política del Perú.**

- **El artículo 43** establece que la República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. Además, el Estado es unitario, representativo y descentralizado, organizado según el principio de la separación de poderes.
- **El artículo 189** establece que la República del Perú se divide en regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se ejerce el gobierno unitario de manera descentralizada y desconcentrada.

**2. Ley N.º 27783 – Ley de Bases de la Descentralización.** La Ley de Bases de la Descentralización establece los principios para la redistribución de competencias y recursos hacia los gobiernos subnacionales. Reconoce que la descentralización busca mejorar la gestión pública, fomentar la participación ciudadana y garantizar el desarrollo sostenible en los distintos niveles de gobierno. La creación de un nuevo distrito se encuentra alineada con estos principios, al permitir una administración más cercana a la población y una planificación territorial más efectiva.

**3. Ley N.º 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades.** Esta ley regula la organización, competencias y funcionamiento de los gobiernos locales, incluyendo la creación de distritos y provincias. Establece que los gobiernos locales son responsables de la planificación, administración y ejecución de políticas públicas en su jurisdicción, y que la creación de nuevas municipalidades debe responder a criterios de población, viabilidad económica, extensión territorial y necesidades de la población.

**4. Ley N.º 27867 – Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.** La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales establece el rol de los gobiernos regionales en la coordinación y supervisión de los procesos de ordenamiento territorial y desarrollo local. Esta norma refuerza la competencia de los gobiernos regionales para evaluar y acompañar



técnicamente la creación de nuevas circunscripciones territoriales, garantizando la sostenibilidad de las mismas y la alineación con los planes regionales de desarrollo.

- 5. Decreto Supremo N.º 019-2003-PCM.** El Decreto Supremo aprueba los criterios técnicos y procedimientos para la creación y categorización de distritos en el país, considerando factores como población mínima, extensión territorial, viabilidad económica, acceso a servicios básicos e infraestructura mínima. Esta norma proporciona el marco técnico obligatorio para garantizar que la creación del distrito de Carlos Gutiérrez Zamora cumpla con los estándares requeridos y sea funcional desde el punto de vista administrativo y financiero.

### III.- EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN

La entrada en vigor de la presente norma, que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Carlos Gutiérrez Zamora, produce efectos inmediatos y relevantes sobre la organización territorial y la gestión pública. En primer lugar, establece un marco legal claro que permite focalizar la atención del Estado hacia la zona, orientando a las entidades competentes a realizar estudios técnicos, planificar proyectos y evaluar de manera ordenada la viabilidad del nuevo distrito. Esto asegura que la futura municipalidad cuente con bases sólidas para asumir sus funciones de manera eficiente y responsable.

Asimismo, la norma fortalece los principios de descentralización y autonomía local consagrados en la Constitución y en las leyes de municipalidades. La declaratoria facilita que la futura municipalidad administre directamente su territorio, planifique inversiones estratégicas, ejecute proyectos prioritarios y preste servicios básicos con mayor cercanía a la población, promoviendo la participación ciudadana y la corresponsabilidad en la gestión local.

La vigencia de esta norma también permite la realización de estudios integrales de viabilidad económica, social y territorial por parte de los ministerios y organismos técnicos, garantizando que la creación del distrito se sustente en criterios objetivos relacionados con población, extensión, infraestructura y sostenibilidad financiera. Esto contribuye a que la municipalidad que surja inicie



sus funciones con una gestión planificada y eficiente.

Es importante señalar que esta norma no modifica ni deroga leyes existentes, sino que las complementa, integrándose al marco legal vigente sobre ordenamiento territorial y creación de distritos. Su alineación con la Constitución, la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley Orgánica de Municipalidades y los decretos aplicables asegura coherencia administrativa y legal en todo el proceso.

Finalmente, la norma impulsa la inversión pública en la zona y dirige recursos hacia la mejora de infraestructura básica, educación, salud, saneamiento y desarrollo productivo. De esta manera, se genera un efecto positivo directo sobre la calidad de vida de la población, contribuyendo a reducir desigualdades históricas y fortaleciendo la presencia del Estado en un territorio que durante mucho tiempo ha permanecido postergado.

#### IV. COSTO-BENEFICIO

La creación del distrito de Carlos Gutiérrez Zamora implica un balance entre los costos iniciales y los beneficios esperados, considerando impactos sociales, económicos y administrativos. A continuación, se presenta el análisis detallado punto por punto:

- 1. Costos administrativos iniciales.** La implementación de la municipalidad demandará recursos para establecer la sede administrativa, equiparla adecuadamente y contratar personal necesario para su funcionamiento. Esto incluye desde funcionarios administrativos hasta técnicos especializados y personal de servicios básicos, quienes garantizarán que los procesos internos y la atención a la población sean eficientes.
- 2. Costos de estudios y evaluación técnica.** Antes de la creación efectiva del distrito, será necesario realizar estudios de viabilidad territorial, económica y social. Estos análisis permitirán evaluar la extensión del territorio, la densidad poblacional, la infraestructura existente y las necesidades prioritarias de la población.



- 3. Transferencias presupuestales iniciales.** Para garantizar el funcionamiento del nuevo distrito y el inicio de los servicios básicos, será necesario asignar recursos desde el gobierno central y regional. Estos fondos permitirán ejecutar proyectos prioritarios, cubrir gastos operativos y garantizar la continuidad de la prestación de servicios esenciales, especialmente en las áreas de salud, educación, saneamiento e infraestructura vial.
- 4. Costos de operación inicial.** El funcionamiento de la municipalidad implicará gastos recurrentes en transporte, comunicaciones y logística, particularmente para atender a los centros poblados más alejados y dispersos. Estos costos incluyen mantenimiento de vehículos, suministro de combustibles, comunicación entre sedes y desplazamientos del personal municipal.
- 5. Beneficios en eficiencia administrativa.** Con una municipalidad propia, la población tendrá acceso más cercano a trámites, servicios y programas del Estado. Esto reducirá los tiempos de desplazamiento y los costos que actualmente enfrentan los habitantes al depender de la sede distrital existente.
- 6. Beneficios en inversión pública y desarrollo económico.** La creación del distrito permitirá focalizar la inversión pública en infraestructura básica, salud, educación, saneamiento y desarrollo productivo. Esto generará un entorno favorable para la economía local, incrementando la productividad agropecuaria, fortaleciendo las cadenas de comercialización y fomentando proyectos sostenibles que impacten directamente en la calidad de vida de la población. La planificación territorial autónoma asegura que cada inversión responda a necesidades concretas y contribuya al desarrollo integral del distrito.
- 7. Fortalecimiento institucional y participación ciudadana.** La existencia de un gobierno municipal propio fortalecerá la gobernanza local y fomentará la participación activa de los ciudadanos en la planificación y control de los proyectos públicos. La población podrá involucrarse en presupuestos participativos, seguimiento de obras y decisiones estratégicas, promoviendo transparencia, corresponsabilidad y un vínculo



**JORGE LUIS FLORES ANCACHI**  
Congresista de la República

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

más directo entre autoridades y habitantes.

- 8. Reducción de brechas sociales y mejora de la calidad de vida.** El acceso directo a servicios básicos y programas de desarrollo permitirá reducir las desigualdades existentes en la zona. La población tendrá mayores oportunidades educativas, sanitarias y productivas, lo que impactará de manera positiva en el bienestar general y la cohesión social.
- 9. Beneficios a largo plazo.** A mediano y largo plazo, la creación del distrito asegura la sostenibilidad de la gestión territorial, fortalece la capacidad institucional y consolida un modelo de descentralización replicable en otras zonas rurales. La inversión inicial y los recursos destinados a la organización administrativa se traducirán en resultados permanentes, mejorando la eficiencia de la gestión pública y fomentando un desarrollo local equilibrado y sostenible.

## **V.-VINCULACION CON EL ACUERDO NACIONAL AGENDA LEGISLATIVA 2024-2025**

La presente iniciativa legislativa se encuentra enmarcada en el Acuerdo Nacional, Política de Estado N.º 8 referida a la "Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú".

Asimismo, en la Resolución Legislativa del Congreso N. 006-2024-2025-CR, mediante la cual que se aprueba la agenda legislativa para el periodo anual de sesiones 2024-2025, que añade los temas de proyectos ley para la política de Estado.

- 27. Regulación referida a la descentralización y funciones en los distintos niveles de gobierno

**Arq. JORGE LUIS FLORES ANCACHI**  
Congresista de la República



**JORGE LUIS FLORES ANCACHI**  
**Congresista de la República**

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