



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 Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia*

A : **MARIA GRACIA HIDALGO CHIMAYCO**
COORDINADORA DE LA UNIDAD FUNCIONAL
UNIDAD FUNCIONAL PARA LA MEJORA DE LA ARTICULACIÓN DE
MATERIAS A CARGO DE LA PCM

De : **CARMEN CRISTINA DE JESUS MORENO VENTOCILLA**
JEFE DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA (E)
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

Asunto : Opinión legal sobre el Proyecto de Ley N° 14174/2025-CR, "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito Almirante Miguel Grau, en la provincia y departamento de Piura".

Referencia : a) Oficio N° 1959-2025-2026-CDRGLMGE-CR
b) Memorando N° D000164-2026-PCM-SDOT
c) Informe N° D000051-2026-PCM-SDOT-RBC
d) Informe N° D000188-2026-PCM-SSATDOT

Fecha Elaboración: Lima, 23 de marzo de 2026

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación a la solicitud de opinión sobre el Proyecto de Ley N° 14174/2025-CR, "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito Almirante Miguel Grau, en la provincia y departamento de Piura".

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° 14174/2025-CR, "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito Almirante Miguel Grau, en la provincia y departamento de Piura", corresponde a la iniciativa legislativa presentada por el congresista Guido Bellido Ugarte, del Grupo Parlamentario Podemos Perú; 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, en concordancia con lo establecido por los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República.

¹ Artículo 107.- El Presidente de la República y los Congresistas tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes.

- 2.2 A través del Oficio N° 1959-2025-2026-CDRGLMGE-CR, la Presidenta 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° 14174/2025-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° D000164-2026-PCM-SDOT la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial remite el Informe N° D000188-2026-PCM-SSATDOT, de la Subsecretaría de Asuntos Técnicos de Demarcación y Organización Territorial, y el Informe N° D000051-2026-PCM-SDOT-RBC de la citada Secretaría, a través de los cuales se emite opinión sobre el Proyecto de Ley N° 14174/2025-CR.
- 2.4 Mediante el Oficio N° D000648-2026-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° 14174/2025-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° 14174/2025-CR, "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito Almirante Miguel Grau, en la provincia y departamento de Piura", contiene dos (2) artículos y dos (2) disposiciones complementarias finales, acompañado de su Exposición de Motivos, que establecen:

"Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto declarar de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito Almirante Miguel Grau, ubicado en la provincia y departamento de Piura, con la finalidad de promover su desarrollo integral, fortalecer la gestión pública

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 ley¹.

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 ley³.

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 públicos⁴.

local y garantizar una prestación, adecuada, oportuna y eficiente de los servicios públicos en beneficio de su población.

Artículo 2. Declaratoria de interés nacional y necesidad pública

Declárese de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito Almirante Miguel Grau, en el ámbito territorial correspondiente a la provincia y departamento de Piura.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL ÚNICA

Artículo 3. Acciones para la creación del distrito

El Poder Ejecutivo, a través de los sectores competentes, en coordinación con el Gobierno Regional de Piura y la Municipalidad Provincial de Piura, adopta las acciones necesarias para la elaboración y evaluación de los estudios técnicos, administrativos, presupuestales y de demarcación territorial requeridos para la creación del distrito Almirante Miguel Grau, conforme a la legislación vigente en materia de demarcación y organización territorial.

Artículo 4. Participación ciudadana y enfoque territorial

Las acciones derivadas de la presente Ley se desarrollan garantizando la participación informada de la población del ámbito territorial del distrito Almirante Miguel Grau, promoviendo la concertación con las organizaciones sociales y autoridades locales, y respetando las características históricas, culturales, sociales y económicas de la zona."

Opinión de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial

- 3.3 Mediante el Memorando N° D000164-2026-PCM-SDOT la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial remite el Informe N° D000188-2026-PCM-SSATDOT, de la Subsecretaría de Asuntos Técnicos de Demarcación y Organización Territorial, y el Informe N° D000051-2026-PCM-SDOT-RBC de la citada Secretaría, a través de los cuales se emite opinión sobre el Proyecto de Ley N° 14174/2025-CR, señalando lo siguiente:

INFORME N° D000188-2026-PCM-SSATDOT

"II. ANÁLISIS

2.1. ANÁLISIS LEGAL

El especialista legal de la SDOT elaboró el Informe N° D000051-2026-PCM-SDOT-RBC, en el que, tras analizar el marco constitucional de las acciones 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° 14174/2025 CR, "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito Almirante Miguel Grau, en la provincia y departamento de Piura".

2.2. ANÁLISIS TÉCNICO

A partir del análisis realizado al Proyecto de Ley N° 14174/2025-CR, "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito Almirante Miguel Grau, en la



provincia y departamento de Piura", se concluye que éste no incluye la información necesaria para evaluar el cumplimiento de la totalidad de los requisitos técnicos para la creación de este distrito como interés nacional, requisitos que están establecidos en el artículo 102 del reglamento de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, aprobado con Decreto Supremo N°191-2020-PCM.

No obstante, con la información disponible en la exposición de motivos del referido proyecto de ley, se ha podido realizar una evaluación preliminar de algunos requisitos cuyo cumplimiento es obligatorio para creaciones distritales por interés nacional y que se detallan a continuación:

- a) De acuerdo con la tipología que le corresponde al distrito de origen (Cura Mori, Tipología A3.2), se verifica el tiempo de desplazamiento entre la capital propuesta y la capital del distrito de origen (numeral 60.2, literal b, subnumeral i, del artículo 60 y numeral 102.1 del artículo 102). Sobre ello, el tiempo de desplazamiento debe ser superior a sesenta (60) minutos o cuarenta y cinco (45) minutos, según corresponda.

Al respecto, el citado proyecto de ley ni su exposición de motivos indican el distrito del cual se desprendería la propuesta de creación distrital; sin embargo, a partir de la coordenada geográfica referida al centro poblado "Almirante Miguel Grau" en dicha exposición de motivos, se identifica que Cura Mori es el distrito de origen. En tal sentido, el centro poblado "Almirante Miguel Grau" (identificado como "Almirante Grau", según el INEI) se ubica a menos de 45 minutos de tiempo de desplazamiento de la capital del distrito de Cura Mori (Cucungará), según el "Visor-SDOT" publicado en la plataforma de información territorial Demarca Perú4, por lo que no cumple con este requisito.

Por las consideraciones técnicas detalladas líneas arriba, de aprobarse el Proyecto de Ley N° 14174/2025-CR, "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito Almirante Miguel Grau, en la provincia y departamento de Piura", este no cumpliría con los requisitos técnicos necesarios para poder crear el distrito como una zona de interés nacional.

III. CONCLUSIÓN

A partir del análisis legal y técnico, con base en la información disponible en el mencionado proyecto de ley, se concluye en emitir opinión no favorable al Proyecto de Ley N° 14174/2025-CR, "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito Almirante Miguel Grau, en la provincia y departamento de Piura".

INFORME N° D000051-2026-PCM-SDOT-RBC

"ANÁLISIS

El marco constitucional de las acciones de demarcación territorial

El artículo 45 de la Constitución establece que el Poder del Estado, ejercido por las autoridades, se hace con las responsabilidades y las limitaciones que la Constitución y las leyes establecen. Esto implica por tanto que no hay ejercicio del poder jurídicamente válido que esté al margen de la Constitución y de las leyes.



A partir de lo prescrito en el numeral 7 del artículo 102 de la Constitución se hace una distribución constitucional de la competencia en materia de demarcación territorial. En ese sentido para cualquier acción de demarcación territorial (incluida la creación de circunscripciones), el titular constitucional para la elaboración y presentación de la propuesta es el Poder Ejecutivo y el Congreso es el titular constitucional para aprobarla mediante ley; es decir, se trata de una competencia compartida.

Es de esta manera que en los procesos de demarcación territorial se hace un ejercicio del poder que se inserta dentro del principio de separación de poderes (artículo 43 de la Constitución), el cual se fundamenta «en la idea de asegurar una efectiva garantía y contrapeso en el ejercicio del poder el denominado “sistema de frenos y equilibrios”, con el fin de evitar excesos y actos arbitrarios de quienes se encuentran investidos por el poder público».

Según lo expuesto queda claro que el Poder Ejecutivo es el único que, por imperio de la Constitución, puede hacer propuestas normativas que contengan acciones de demarcación territorial. Una manifestación indiscutible del ejercicio de esa competencia es que a dicho poder del Estado le corresponde de manera excluyente, en aquellos asuntos que se le han atribuido normativamente, determinar de qué manera se debe organizar el territorio, cumpliendo para ello con los requisitos establecidos normativamente. De ocurrir lo contrario, es decir que el Poder Legislativo ejerza algún tipo de injerencia respecto a cómo debe organizarse el territorio, pone de manifiesto una intervención en el ejercicio de las competencias asignadas por el numeral 7 del artículo 102 de la Constitución, evidenciándose así un quebrantamiento al balance de poderes al que se refiere el artículo 43 de la Constitución.

Como corolario de lo anterior se tiene que el proyecto de ley en cuestión es contrario a los artículos invocados de la Constitución Política del Perú, por cuanto en él se propone una forma de organización del territorio, la cual no solo implica la creación de un nuevo distrito (Tintay) sino también cuál es el distrito del cual se va a segregar (Morcolla).

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 14174/2025-CR.

CONCLUSIÓN:

Conforme a lo expuesto, se considera una opinión no favorable respecto al Proyecto de Ley N° 14174/2025 CR, "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito Almirante Miguel Grau, en la provincia y departamento de Piura".

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

- Sobre las normas declarativas

- 3.4 De la revisión del Proyecto de Ley N° 14174/2025-CR, "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito Almirante Miguel Grau, en la provincia y departamento de Piura", 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.
- 3.5 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".

⁴ Disponible en:

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

- 3.6 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".

- 3.7 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 consecuencia⁷".
- 3.8 Al respecto, si bien el artículo 2 de la propuesta legislativa declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito Almirante Miguel Grau, en la provincia y departamento de Piura, se debe indicar que, en el artículo 3 se dispone que el Poder Ejecutivo, a través de los sectores competentes, en coordinación con el Gobierno Regional de Piura y la Municipalidad Provincial de Piura, adopte las acciones necesarias para la elaboración y evaluación de los estudios técnicos, administrativos, presupuestales y de demarcación territorial requeridos para la creación del referido distrito.
- 3.9 En ese contexto, se debe tener en cuenta que la sola declaración de interés nacional con una Ley para la creación de un distrito, genera consecuencias inmediatas para las acciones a realizar por la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial; que, conforme al artículo 13 de la Ley N° 27795, tienen un procedimiento especial y prioritario, más aún cuando de acuerdo a la única disposición complementaria final se establecen acciones específicas a realizarse.

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

- 3.10 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

⁵ Disponible en: [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/BED70E4CDB62A2A0525812200730486/\\$FILE/324_INFTEM10_necesidad_p%C3%BAblica.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/BED70E4CDB62A2A0525812200730486/$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.

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)

- 3.11 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.

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*".

- 3.12 Asimismo, el numeral 7 del artículo 102 de la Constitución Política del Perú, dispone que:

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

(...)

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

(...)"

- 3.13 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.*

(...)"

- 3.14 Por su parte, diversos artículos de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, indican lo siguiente:

"Artículo 1.- Objeto de la Ley

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

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.

- 3.15 En el presente caso, el Proyecto de Ley N° 14174/2025-CR "que no solo es declarativo", en su artículo 3 se dispone que el Poder Ejecutivo, a través de los sectores competentes, en coordinación con el Gobierno Regional de Piura y la Municipalidad Provincial de Piura, adopte las acciones necesarias para la elaboración y evaluación de los estudios técnicos, administrativos, presupuestales y de demarcación territorial requeridos para la creación del referido distrito.
- 3.16 Con relación a ello, conforme lo sostiene 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 del mencionado distrito 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. 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 un distrito.
- 3.17 Adicionalmente, se debe tener en cuenta el artículo 99 del Reglamento de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, aprobado por Decreto Supremo N° 191-2020-PCM, 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)

- 3.18 En ese sentido, no se ha considerado que el artículo 99 del 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.
- 3.19 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 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**

- 3.20 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)

- 3.21 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.
- 3.22 El artículo 59 del Reglamento de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, aprobado por Decreto Supremo N° 191-2020-PCM, define la creación de distritos conforme a lo siguiente:

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.

“Artículo 59.- Definición de creación de distrito

- 59.1 *La creación de un distrito es la acción de formalización de demarcación y organización territorial que tiene por finalidad conseguir una mejor organización del territorio, así como garantizar el ejercicio y la administración gubernamental.*
- 59.2 *La creación de un distrito es una acción de formalización de demarcación y organización territorial que se implementa a nivel provincial, por lo que su tratamiento se realiza por iniciativa del gobierno regional, debidamente sustentada en criterios técnico-geográficos y normativos.*
- 59.3 *La creación de un distrito en zona de frontera o de interés nacional es competencia de la SDOT.*
- 59.4 *Las iniciativas sobre creaciones de distrito que se tramiten bajo el marco del presente reglamento, deben ser identificadas previamente en un EDZ o en un Estudio Específico Demarcatorio Urbano (EEDU) a que se refiere el artículo 62A del presente reglamento.”*

(Énfasis agregado)

- 3.23 Asimismo, el artículo 99 del citado Reglamento 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.”

(Énfasis agregado)

- 3.24 Sobre el particular, el Proyecto de Ley vulnera el citado artículo 99 del 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 del distrito Almirante Miguel Grau, en la provincia y departamento de Piura; 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 deben responder a un interés nacional y no a intereses particulares o locales.
- 3.25 Además, se debe tener en cuenta que, 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, establece una 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 la citada ley, es decir, hasta el 24 de agosto de 2027.

- 3.26 En ese sentido, se estaría contraviniendo la moratoria establecida en la Ley N° 31567, al pretender declarar de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito Almirante Miguel Grau, en la provincia y departamento de Piura, disponiendo la realización de acciones para dar cumplimiento a dicha declaración.
- 3.27 Por otro lado, el artículo 3 dispone que el Poder Ejecutivo, a través de los sectores competentes, en coordinación con el Gobierno Regional de Piura y la Municipalidad Provincial de Piura, adopte las acciones necesarias para la elaboración y evaluación de los estudios técnicos, administrativos, presupuestales y de demarcación territorial requeridos para la creación del referido distrito; lo cual no sería coherente con el Principio de Subsidiariedad¹⁰ 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, respecto a dicho extremo, el Proyecto de Ley también contraviene el principio de coherencia normativa.
- 3.28 Finalmente, cabe mencionar que el Proyecto de Ley N° 14174/2025-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/4111; motivo por el cual, mediante el Oficio N° D000648-2026-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.

¹⁰ **Artículo 4.- Principios generales**

La descentralización se sustenta y rige por los siguientes principios generales:

(...)

f) **Es subsidiaria:** Las actividades de gobierno en sus distintos niveles alcanzan mayor eficiencia, efectividad y control de la población si se efectúan descentralizadamente. La subsidiariedad supone y exige que la asignación de competencias y funciones a cada nivel de gobierno, sea equilibrada y adecuada a la mejor prestación de los servicios del Estado a la comunidad.

(...):

El Informe de SDOT refiere que las acciones de demarcación territorial deben ser atendidas siguiendo el Principio de subsidiaridad por los Gobiernos Regionales, y que los Gobiernos Regionales son competentes para elaborar y aprobar los Estudios de Diagnóstico y Zonificación. Asimismo, señala el proyecto de ley en cuestión, al sustraer una materia que es competencia del respectivo gobierno regional y trasladarla al gobierno nacional, resulta contrario al proceso de descentralización que impulsa el Poder Ejecutivo.

¹¹ **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.



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 Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia*

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° 14174/2025-CR, "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito Almirante Miguel Grau, en la provincia y departamento de Piura".
- 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° D000648-2026-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.
- 4.3 Se recomienda remitir el presente informe, así como, los Informes N° D000188-2026-PCM-SSATDOT y N° D000051-2026-PCM-SDOT-RBC, 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

CARMEN CRISTINA DE JESUS MORENO VENTOCILLA
JEFE DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA (E)
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA



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 Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia

Para : **CARMEN CRISTINA DE JESUS MORENO VENTOCILLA**
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 : Solicitud de opinión sobre el Proyecto de Ley N° 14174/2025-CR, "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito Almirante Miguel Grau, en la provincia y departamento de Piura".

Referencia : a) Oficio N° 1959-2025-2026/CDRGLMGE-CR
b) Memorando N° D000694-2026-PCM-OGAJ

Fecha Elaboración: Miraflores, 23 de marzo 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 Ley N° 14174/2025-CR, "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito Almirante Miguel Grau, en la provincia y departamento de Piura".

Al respecto, se remite el Informe N° D000188-2026-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/dpp/mmm

**PERÚ**Presidencia
del Consejo de MinistrosSecretaría de Demarcación y
Organización TerritorialSubsecretaría de Asuntos
Técnicos de Demarcación y
Organización Territorial*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia*

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

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

Asunto : Solicitud de opinión sobre el Proyecto de Ley N° 14174/2025-CR, "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito Almirante Miguel Grau, en la provincia y departamento de Piura".

Referencia : a) Memorando N° D000694-2026-PCM-OGAJ
b) Oficio N° 1959-2025-2026/CDRGLMGE-CR
c) Informe N° D000051-2026-PCM-SDOT-RBC

Me dirijo a usted, en atención al documento de la referencia a), mediante el que la Oficina General de Asesoría Jurídica de la Presidencia del Consejo de Ministros traslada a la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial (SDOT) el documento de la referencia b), en el que la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 14174/2025-CR, "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito Almirante Miguel Grau, en la provincia y departamento de Piura".

I. ANTECEDENTES

1.1. Constitución Política del Perú

La Constitución establece en el inciso 7 del artículo 102 que son atribuciones del Congreso de la República, entre otras, "aprobar la demarcación territorial que proponga el Poder Ejecutivo".

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

En el 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, en su Segunda Disposición Complementaria Final, 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.

II. ANÁLISIS

2.1. ANÁLISIS LEGAL

El especialista legal de la SDOT elaboró el Informe N° D000051-2026-PCM-SDOT-RBC, en el que, tras analizar el marco constitucional de las acciones 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° 14174/2025-CR, "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito Almirante Miguel Grau, en la provincia y departamento de Piura".

2.2. ANÁLISIS TÉCNICO

A partir del análisis realizado al Proyecto de Ley N° 14174/2025-CR, "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito Almirante Miguel Grau, en la provincia y departamento de Piura", se concluye que éste no incluye la información necesaria para evaluar el cumplimiento de la totalidad de los requisitos técnicos para la creación de este distrito como interés nacional, requisitos que están establecidos en el artículo 102 del reglamento de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, aprobado con Decreto Supremo N°191-2020-PCM.

No obstante, con la información disponible en la exposición de motivos del referido proyecto de ley, se ha podido realizar una evaluación preliminar de algunos requisitos cuyo cumplimiento es obligatorio para creaciones distritales por interés nacional y que se detallan a continuación:

- a) De acuerdo con la tipología que le corresponde al distrito de origen¹ (Cura Mori, Tipología A3.2), se verifica el tiempo de desplazamiento entre la capital propuesta y la capital del distrito de origen (numeral 60.2, literal b, subnumeral i, del artículo 60 y numeral 102.1 del artículo 102). Sobre ello, el tiempo de desplazamiento debe ser superior a sesenta (60) minutos² o cuarenta y cinco (45) minutos³, según corresponda.

Al respecto, el citado proyecto de ley ni su exposición de motivos indican el distrito del cual se desprendería la propuesta de creación distrital; sin embargo, a partir de la coordenada geográfica referida al centro poblado "Almirante Miguel Grau" en dicha exposición de motivos, se identifica que Cura Mori es el distrito de origen. En tal sentido, el centro poblado "Almirante Miguel Grau" (identificado como "Almirante Grau", según el INEI) se ubica a menos de 45 minutos de tiempo de desplazamiento de la capital del distrito de Cura Mori (Cucungará), según el "Visor-SDOT" publicado en la plataforma de información territorial Demarca Perú⁴, por lo que no cumple con este requisito.

Por las consideraciones técnicas detalladas líneas arriba, de aprobarse el Proyecto de Ley N° 14174/2025-CR, "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito Almirante Miguel Grau, en la provincia y departamento de Piura", este no cumpliría con los requisitos técnicos necesarios para poder crear el distrito como una zona de interés nacional.

¹ Según la "Clasificación de los distritos" que como anexo forma parte de la Resolución Viceministerial N°005-2019-PCM/DVGT, modificado con la Resolución Viceministerial N° 001-2025-PCM/DVGT.

² Se aplica cuando el distrito de origen no cuenta con límites territoriales.

³ Se aplica cuando el distrito de origen cuenta con límites territoriales.

⁴ Disponible en el siguiente enlace: <https://geosdot.servicios.gob.pe/visor/>



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"
Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia*

III. CONCLUSIÓN

A partir del análisis legal y técnico, con base en la información disponible en el mencionado proyecto de ley, se concluye en emitir opinión no favorable al Proyecto de Ley N° 14174/2025-CR, "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito Almirante Miguel Grau, en la provincia y departamento de Piura".

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

TAO/dpp



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 Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia*

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° 14174/2025-CR, "Ley
que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del
distrito Almirante Miguel Grau, en la provincia y departamento de Piura"

Referencia : a. Oficio N° 1959-2025-2026/CDRGLMGE-CR
b. Memorando N° D000694-2026-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° 14174/2025-CR, "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito Almirante Miguel Grau, en la provincia y departamento de Piura".

ANTECEDENTE

El texto del Proyecto de Ley 14174/2025-CR es el siguiente:

"Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto declarar de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito Almirante Miguel Grau, ubicado en la provincia y departamento de Piura, con la finalidad de promover su desarrollo integral, fortalecer la gestión pública local y garantizar una prestación adecuada, oportuna y eficiente de los servicios públicos en beneficio de su población.

Artículo 2. Declaratoria de interés nacional y necesidad pública

Declárase de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito Almirante Miguel Grau, en el ámbito territorial correspondiente a la provincia y departamento de Piura.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL ÚNICA

Artículo 3. Acciones para la creación del distrito

El Poder Ejecutivo, a través de los sectores competentes, en coordinación con el Gobierno Regional de Piura y la Municipalidad Provincial de Piura, adopta las acciones necesarias para la elaboración y evaluación de los estudios técnicos, administrativos, presupuestales y de



demarcación territorial requeridos para la creación del distrito Almirante Miguel Grau, conforme a la legislación vigente en materia de demarcación y organización territorial.

Artículo 4. Participación ciudadana y enfoque territorial

Las acciones derivadas de la presente Ley se desarrollan garantizando la participación informada de la población del ámbito territorial del distrito Almirante Miguel Grau, promoviendo la concertación con las organizaciones sociales y autoridades locales, y respetando las características históricas, culturales, sociales y económicas de la zona."

ANÁLISIS

El marco constitucional de las acciones de demarcación territorial

El artículo 45 de la Constitución establece que el Poder del Estado, ejercido por las autoridades, se hace con las responsabilidades y las limitaciones que la Constitución y las leyes establecen. Esto implica por tanto que no hay ejercicio del poder jurídicamente válido que esté al margen de la Constitución y de las leyes.

A partir de lo prescrito en el numeral 7 del artículo 102 de la Constitución¹ se hace una distribución constitucional de la competencia en materia de demarcación territorial. En ese sentido para cualquier acción de demarcación territorial (incluida la creación de circunscripciones), el titular constitucional para la elaboración y presentación de la propuesta es el Poder Ejecutivo y el Congreso es el titular constitucional para aprobarla mediante ley; es decir, se trata de una competencia compartida.

Es de esta manera que en los procesos de demarcación territorial se hace un ejercicio del poder que se inserta dentro del principio de separación de poderes (artículo 43 de la Constitución), el cual se fundamenta «en la idea de asegurar una efectiva garantía y contrapeso en el ejercicio del poder el denominado "sistema de frenos y equilibrios", con el fin de evitar excesos y actos arbitrarios de quienes se encuentran investidos por el poder público»².

Según lo expuesto queda claro que el Poder Ejecutivo es el único que, por imperio de la Constitución, puede hacer propuestas normativas que contengan acciones de demarcación territorial. Una manifestación indiscutible del ejercicio de esa competencia es que a dicho poder del Estado le corresponde de manera excluyente, en aquellos asuntos que se le han atribuido normativamente, determinar de qué manera se debe organizar el territorio, cumpliendo para ello con los requisitos establecidos normativamente. De ocurrir lo contrario, es decir que el Poder Legislativo ejerza algún tipo de injerencia respecto a cómo debe organizarse el territorio, pone de manifiesto una intervención en el ejercicio de las competencias asignadas por el numeral 7 del artículo 102 de la Constitución, evidenciándose así un quebrantamiento al balance de poderes al que se refiere el artículo 43 de la Constitución.

Como corolario de lo anterior se tiene que el proyecto de ley en cuestión es contrario a los artículos invocados de la Constitución Política del Perú, por cuanto con él se pretende una forma de organización del territorio.

¹ Artículo 102°.- Son atribuciones del Congreso:

(...)

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

² Tribunal Constitucional. Expediente N° 00006-2019-CC/TC. FJ 35.

**PERÚ**Presidencia
del Consejo de MinistrosDespacho Viceministerial de
Gobernanza TerritorialSecretaría de Demarcación y
Organización Territorial*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia*

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 14174/2025-CR.

CONCLUSIÓN:

Conforme a lo expuesto, se considera una opinión no favorable respecto al Proyecto de Ley N° 14174/2025-CR, "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito Almirante Miguel Grau, en la provincia y departamento de Piura".

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 Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia

Señora:

ROSARIO RIOFRÍO ESPINOZA

Secretaria General

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

Presente.-

Asunto : Solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 14174/2025-CR.

Referencia : a) Oficio N° 1959-2025-2026-CDRGLMGE-CR
b) Memorando N° D000693-2026-PCM-OGAJ
Expediente 2026-0026171

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° 14174/2025-CR, "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito Almirante Miguel Grau, en la provincia y departamento de Piura".

Al respecto, de acuerdo al documento de la referencia b), debido a la materia regulada por el Proyecto de Ley N° 14174/2025-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: «2026-0026171»

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://sgdciudadano.pcm.gob.pe/register/verifica>Código de Verificación: **0164 4024 5618 5489**