

**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 : **ERICK RICHARD ANTUNEZ ALFARO**  
COORDINADOR DE LA UNIDAD FUNCIONAL  
UNIDAD FUNCIONAL PARA LA MEJORA DE LA ARTICULACIÓN DE  
MATERIAS A CARGO DE LA PCM

De : **JOSE LUIS ROJAS ALCOCER**  
JEFE DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA  
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

Asunto : Opinión legal sobre el Proyecto de Ley N° 14159/2025-CR, "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Huinchos, en la provincia de Andahuaylas, departamento de Apurímac".

Referencia : a) Oficio N° 1927-2025-2026-CDRGLMGE-CR  
b) Memorando N° D000227-2026-PCM-SDOT  
c) Informe N° D000044-2026-PCM-SDOT-RBC  
d) Informe N° D000248-2026-PCM-SSATDOT

Fecha Elaboración: Lima, 16 de abril de 2026

---

Tengo el agrado de dirigirme a usted con relación a la solicitud de opinión sobre el Proyecto de Ley N° 14159/2025-CR "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Huinchos, en la provincia de Andahuaylas, departamento de Apurímac".

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° 14159/2025-CR, "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Huinchos, en la provincia de Andahuaylas, departamento de Apurímac", corresponde a la iniciativa legislativa presentada por el congresista Guido Bellido Ugarte, integrante del Grupo Parlamentario Podemos Perú; y se sustenta en el derecho a la iniciativa en la formación de leyes reconocido por el artículo 107<sup>1</sup> de la Constitución Política del Perú, en concordancia con lo establecido por los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República.

---

<sup>1</sup> 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° 1927-2025-2026-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° 14159/2025-CR, la misma que se encuentra sustentada en el artículo 96<sup>2</sup> de la Constitución Política del Perú, modificado por el artículo 4 de la Ley N° 28484, y en el artículo 69<sup>3</sup> del Reglamento del Congreso de la República, que faculta a los Congresistas de la República a pedir la información que consideren necesaria a efecto de lograr el esclarecimiento de hechos o tener elementos de juicio para tomar decisiones adecuadas en el ejercicio de sus funciones.
- 2.3 Mediante el Memorando N° D000227-2026-PCM-SDOT la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial remite el Informe N° D000248-2026-PCM-SSATDOT, de la Subsecretaría de Asuntos Técnicos de Demarcación y Organización Territorial, y el Informe N° D000044-2026-PCM-SDOT-RBC de la citada Secretaría, a través de los cuales se emite opinión sobre el Proyecto de Ley N° 14159/2025-CR.
- 2.4 Mediante el Oficio N° D000627-2026-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° 14159/2025-CR, al encontrarse dentro del ámbito de sus competencias, precisando que la opinión que dicho ministerio emita para tal efecto 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° 14159/2025-CR, "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Huinchos, en la provincia de Andahuaylas, departamento de Apurímac" 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 de Huinchos, ubicado en la provincia de Andahuaylas, departamento de Apurímac, con la finalidad de promover su desarrollo integral, fortalecer la gestión*

También tienen el mismo derecho en las materias que les son propias los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales y los colegios profesionales. Asimismo, lo tienen los ciudadanos que ejercen el derecho de iniciativa conforme a ley<sup>1</sup>.

<sup>2</sup> **Artículo 96.-** Cualquier representante al Congreso puede pedir a los Ministros de Estado, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, a los Gobiernos Regionales y Locales y a las instituciones que señala la ley, los informes que estime necesarios.

El pedido se hace por escrito y de acuerdo con el Reglamento del Congreso. La falta de respuesta da lugar a las responsabilidades de ley<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> **Artículo 69.** Los pedidos son proposiciones mediante las cuales los Congresistas ejercen su derecho de pedir la información que consideren necesaria a los Ministros y otras autoridades y órganos de la administración, a efecto de lograr el esclarecimiento de hechos o tener elementos de juicio para tomar decisiones adecuadas en el ejercicio de sus funciones. Asimismo, los pedidos escritos se pueden efectuar para hacer sugerencias sobre la atención de los servicios públicos<sup>4</sup>.

*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 de Huinchos, en el ámbito territorial correspondiente a la provincia de Andahuaylas, departamento de Apurímac.*

## **DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES**

### **PRIMERA. Acciones para la creación del distrito**

*El Poder Ejecutivo, a través de los sectores competentes, en coordinación con el Gobierno Regional de Apurímac y la Municipalidad Provincial de Andahuaylas, 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 de Huinchos, conforme a la legislación vigente en materia de demarcación y organización territorial.*

### **SEGUNDA. Participación ciudadana y enfoque territorial**

*Las acciones derivadas de la presente Ley se desarrollan garantizando la participación informada de la población del ámbito territorial de Huinchos, 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° D000227-2026-PCM-SDOT la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial remite el Informe N° D000248-2026-PCM-SSATDOT, de la Subsecretaría de Asuntos Técnicos de Demarcación y Organización Territorial, y el Informe N° D000044-2026-PCM-SDOT-RBC de la citada Secretaría, a través de los cuales se emite opinión sobre el Proyecto de Ley N° 14159/2025-CR, señalando lo siguiente:

### **INFORME N° D000248-2026-PCM-SSATDOT**

#### **"3. ANÁLISIS**

(...)

#### **3.2 Análisis legal del Proyecto de Ley N° 14159/2025-CR**

*El especialista legal de la SDOT elaboró el Informe N° D000044-2026-PCM-SDOT-RBC (se adjunta como anexo), en el que, tras analizar las competencias en materia de demarcación territorial, el principio de subsidiariedad y la moratoria para la presentación de proyectos de ley que declaran de interés nacional la creación de distritos, emitió una opinión no favorable al Proyecto de Ley N° 14159/2025-CR, Ley que declara de interés nacional la creación del distrito Huinchos en la provincia Andahuaylas, departamento Apurímac.*

#### **3.3. Análisis Técnico del Proyecto de Ley N° 14159/2025-CR**

*Del análisis del Proyecto de Ley se advierte que la exposición de motivos se centra principalmente en una descripción histórica y cultural del centro poblado de Huinchos, incorpora una caracterización general de sus actividades económicas y concluye con un relato de las aspiraciones sociales de la población. Sin embargo, no se desarrolla ni se*



sustenta el cumplimiento de los requisitos técnicos exigidos por la Ley N.º 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, y su Reglamento para una propuesta de creación distrital por interés nacional.

No obstante, lo anterior, con la información disponible en la exposición de motivos del proyecto de ley, se ha efectuado una evaluación preliminar de algunos de los requisitos cuyo cumplimiento es obligatorio para las creaciones distritales por interés nacional, los cuales se detallan a continuación:

**a) Límites Saneados:**

*Si bien en los ítems 1.2 y 1.3 se consignan referencias generales a los límites del distrito propuesto, no se evidencia un análisis sobre la condición de límites saneados de los distritos de origen, identificados como Andahuaylas y San Jerónimo. Tampoco se advierte revisión de las leyes de creación de dichos distritos que permita verificar si cuentan con límites debidamente definidos.*

*Para iniciar un proceso de creación distrital resulta indispensable, conforme a la Séptima Disposición Complementaria Final de la Ley N.º 27795, que primero se indique cuál es el distrito de origen los límites del distrito de origen, en la parte coincidente con el distrito propuesto, se encuentren definidos mediante ley, acta de acuerdo de límites o informe dirimente. En ese sentido, no se sustenta que los límites del distrito de origen se encuentren definidos conforme a la normativa vigente.*

**b) Propuesta de ámbito debidamente sustentado**

*El proyecto de ley no presenta de manera expresa el ámbito territorial propuesto ni identifica los centros poblados que lo conformarían, lo cual impide evaluar la coherencia y viabilidad de la delimitación territorial planteada.*

**c) Población mínima requerida**

*La exposición de motivos no incluye información censal oficial del INEI ni desarrolla un análisis que sustente el cumplimiento de la población mínima exigida por el Reglamento de la Ley N.º 27795. Por ejemplo, en el caso de distritos del tipo A2 (cercado), se requiere una población no menor a 20 000 habitantes, conforme a la Tabla N.º 2 del Reglamento, aspecto que no ha sido acreditado.*

**d) Sustento de capital propuesta**

*Aunque se propone al centro poblado de Huinchos como capital distrital, no se sustenta que cumpla con la densidad mínima requerida conforme a la Tabla N.º 2 del Reglamento de la Ley N.º 27795. El núcleo urbano propuesto como capital debe constituir un centro funcional que concentre establecimientos financieros, comercio, mercados o viviendas en mayor proporción respecto de su entorno, condición que debe verificarse mediante análisis de densidad.*

*Por el contrario, se presenta que Huinchos carece de infraestructura urbana mínima, servicios básicos y equipamiento administrativo adecuado. Asimismo, se reconocen deficiencias en servicios básicos, lo cual resulta incompatible con su condición de capital distrital.*

**e) Sostenibilidad económica y financiera**

*El proyecto no evalúa la capacidad del nuevo distrito para generar recursos propios ni se analiza el impacto presupuestal de su creación. El análisis costo-beneficio es meramente declarativo, sin cuantificación de beneficios, costos ni identificación de fuentes de financiamiento. No se presenta un sustento de sostenibilidad fiscal que permita determinar la viabilidad operativa del nuevo distrito.*

**4. CONCLUSIÓN**

*En atención al análisis legal y técnico realizado, y sobre la base de la información contenida en el Proyecto de Ley N.º 14159/2025-CR, se concluye emitir opinión no favorable respecto de la iniciativa legislativa que propone declarar de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Huinchos, en la provincia de Andahuaylas, departamento de Apurímac."*

**INFORME N° D000044-2026-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<sup>1</sup> 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 con él se pretende una forma de organización del territorio.

### **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 14159/2025-CR.

### **CONCLUSIÓN:**

Conforme a lo expuesto, se considera una opinión no favorable respecto al Proyecto de Ley N° 14159/2025-CR, "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Huinchos, en la provincia de Andahuaylas, departamento de Apurímac".

## **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° 14159/2025-CR, "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Huinchos, en la provincia de Andahuaylas, departamento de Apurímac", 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° 52/2021-2022<sup>4</sup>, 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".*

- 3.6 Sobre las normas declarativas, el Informe Temático N° 10/2012/2013<sup>5</sup>, 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 previos<sup>6</sup>" y "tienen la particularidad excepcional de carecer de un supuesto explícito y, por lo tanto, no se adecúan a la fórmula general y son dictadas como afirmaciones válidas por sí mismas, más que como hipótesis de que a tal supuesto debe seguir tal consecuencia"<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> Disponible en:

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

<sup>5</sup> 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)

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

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

- 3.8 Al respecto, si bien el artículo 2 de la propuesta legislativa declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Huinchos, en la provincia de Andayhuaylas, departamento de Apurímac, se debe indicar que, en la primera disposición complementaria final de dicha propuesta se señala que el Poder Ejecutivo, a través de los sectores competentes, en coordinación con el Gobierno Regional de Apurímac y la Municipalidad Provincial de Andahuaylas, adopta 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 Secretaría de Demarcación y Organización Territorial; que, conforme al artículo 13 de la Ley N° 27795, tiene un procedimiento especial y prioritario, más aún cuando de acuerdo al artículo 3 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***

***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 dictadura<sup>8</sup>.

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:

---

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

**“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**

*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° 14159/2025-CR “que no solo es declarativo”, en la primera disposición complementaria final se señala que el Poder Ejecutivo, a través de los sectores competentes, en coordinación con el Gobierno Regional de Apurímac y la Municipalidad Provincial de Andahuaylas, adopta 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 102<sup>9</sup> de la Constitución Política del Perú, el cual 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*

---

<sup>9</sup> 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.

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:

***"Artículo 59.- Definición***

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

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

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

(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 de Huinchos, en la provincia de Andahuaylas, departamento de Apurímac; 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 de Huinchos, en la provincia de Andahuaylas, departamento de Apurímac, disponiendo la realización de acciones para dar cumplimiento a dicha declaración.
- 3.27 Por otro lado, la primera disposición complementaria final de dicha propuesta señala que el Poder Ejecutivo, a través de los sectores competentes, en coordinación con el Gobierno Regional de Apurímac y la Municipalidad Provincial de Andahuaylas, adopta 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 Subsidiariedad<sup>10</sup> 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, los cuales 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° 14159/2025-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

---

<sup>10</sup> **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.



Economía y Finanzas, aprobado por Resolución Ministerial N° 331-2023-EF/41<sup>11</sup>; motivo por el cual, mediante el Oficio N° D000627-2026-PCM-SC, la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros 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 para tal efecto emita, sea remitida directamente a la referida Comisión Congresal.

#### IV. CONCLUSIONES 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° 14159/2025-CR, "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Huinchos, en la provincia de Andahuaylas, departamento de Apurímac".
- 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° D000627-2026-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° D000248-2026-PCM-SSATDOT y N° D000044-2026-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

**JOSE LUIS ROJAS ALCOGER**  
JEFE DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA  
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

---

#### <sup>11</sup> Ministerio de Economía y Finanzas

Artículo 5 del Decreto Legislativo N° 183, Ley Orgánica del Ministerio de Economía y Finanzas: "Corresponde al Ministerio de Economía y Finanzas planear, dirigir y controlar los asuntos relativos a la tributación, política aduanera, financiación, endeudamiento, presupuesto, tesorería y contabilidad, así como armonizar la actividad económica nacional".

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

##### Artículo 2. Jurisdicción

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

- 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

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 : **JOSE LUIS ROJAS ALCOCER**  
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 sobre el Proyecto de Ley 14159/2025-CR, "Proyecto de ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Huinchos, en la provincia de Andahuaylas, del departamento de Apurímac".

Referencia : a) Oficio N° 1927-2025-2026 – CDRGLMGE-CR  
b) Memorando N° D000659-2026-PCM-OGAJ

Fecha Elaboración: Miraflores, 16 de abril 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° Ley 14159/2025-CR, "Proyecto de Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Huinchos, en la provincia de Andahuaylas del departamento de Apurímac".

Al respecto, se remite el Informe N° D000248-2026-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/jsr/nnn

**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 MENDOZA CASTILLO**  
Secretario de Demarcación y Organización Territorial

**De :** **TAMARA CUSI ALVA OLORTEGUI**  
Subsecretaria de Asuntos Técnicos de Demarcación y Organización Territorial

**Asunto :** Opinión técnica - Legal sobre el Proyecto de Ley 14159/2025-CR, "Proyecto de ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Huinchos, en la provincia de Andahuaylas, del departamento de Apurímac".

**Referencia :** Oficio N° 1927-2025-2026 – CDRGLMGE-CR

---

## 1. ANTECEDENTE

Me dirijo a usted en atención al documento de la referencia, mediante el que la señora congresista Ana Zadith Zegarra Saboya solicita opinión técnica legal sobre el Proyecto de Ley 14159/2025-CR, "Proyecto de ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Huinchos, en la provincia de Andahuaylas, del departamento de Apurímac"

## 2. MARCO NORMATIVO

- **Ley N° 27795**, Ley de Demarcación y Organización Territorial.
- **D.S. N° 191-2020-PCM**, Reglamento de la Ley N° 27795.
- **D.S. N° 074-2025-PCM**, que modifica el reglamento de la Ley de Demarcación y Organización Territorial.
- **Proyecto de Ley 14159/2025-CR**, "Proyecto de ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Huinchos, en la provincia de Andahuaylas, del departamento de Apurímac"

## 3. ANÁLISIS

### 3.1 Respecto al marco normativo y competencias que regulan las creaciones de distritos por interés nacional

La Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, en su artículo 5, establece que la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial (SDOT), tiene competencia para conducir el saneamiento de límites interdepartamentales y las acciones de demarcación territorial, entre ellas las creaciones de distrito, en zona de frontera o zonas declaradas de interés nacional.

La creación de distritos en zonas de interés nacional constituye una acción de demarcación territorial regulada por la Ley N.º 27795 y su Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N.º 191-2020-PCM. Este reglamento define a la zona de interés nacional como aquella circunscripción en la que se desarrollan acciones de demarcación territorial que benefician a la Nación en su conjunto y contribuyen al logro de una

**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*

política nacional vinculada al desarrollo territorial, requiriéndose la opinión favorable del ministerio responsable de dicha política. Las consideraciones que motivan esta declaración prevalecen sobre intereses particulares o locales.

En tal sentido, corresponde evaluar si el Proyecto de Ley N.º 14159/2025-CR contiene la debida sustentación técnica exigida por la normativa vigente para este tipo de propuestas.

### **3.2 Análisis Legal del Proyecto de Ley 14159/2025-CR**

El especialista legal de la SDOT elaboró el Informe N.º D000044-2026-PCM-SDOT-RBC (se adjunta como anexo), en el que, tras analizar las competencias en materia de demarcación territorial, el principio de subsidiariedad y la moratoria para la presentación de proyectos de ley que declaran de interés nacional la creación de distritos, emitió una opinión no favorable al Proyecto de Ley N.º 14159/2025-CR, Ley que declara de interés nacional la creación del distrito Huinchos en la provincia Andahuaylas, departamento Apurímac.

### **3.3 Análisis Técnico del Proyecto de Ley 14159/2025-CR**

Del análisis del Proyecto de Ley se advierte que la exposición de motivos se centra principalmente en una descripción histórica y cultural del centro poblado de Huinchos, incorpora una caracterización general de sus actividades económicas y concluye con un relato de las aspiraciones sociales de la población. Sin embargo, no se desarrolla ni se sustenta el cumplimiento de los requisitos técnicos exigidos por la Ley N.º 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, y su Reglamento para una propuesta de creación distrital por interés nacional.

No obstante, lo anterior, con la información disponible en la exposición de motivos del proyecto de ley, se ha efectuado una evaluación preliminar de algunos de los requisitos cuyo cumplimiento es obligatorio para las creaciones distritales por interés nacional, los cuales se detallan a continuación:

#### **a) Límites Saneados:**

Si bien en los ítems 1.2 y 1.3 se consignan referencias generales a los límites del distrito propuesto, no se evidencia un análisis sobre la condición de límites saneados de los distritos de origen, identificados como Andahuaylas y San Jerónimo. Tampoco se advierte revisión de las leyes de creación de dichos distritos que permita verificar si cuentan con límites debidamente definidos.

Para iniciar un proceso de creación distrital resulta indispensable, conforme a la Séptima Disposición Complementaria Final de la Ley N.º 27795, que primero se indique cuál es el distrito de origen los límites del distrito de origen, en la parte coincidente con el distrito propuesto, se encuentren definidos mediante ley, acta de acuerdo de límites o informe dirimente. En ese sentido, no se sustenta que los límites del distrito de origen se encuentren definidos conforme a la normativa vigente.

#### **b) Propuesta de ámbito debidamente sustentado**

El proyecto de ley no presenta de manera expresa el ámbito territorial propuesto ni identifica los centros poblados que lo conformarían, lo cual impide evaluar la coherencia y viabilidad de la delimitación territorial planteada.

#### **c) Población mínima requerida**



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*

La exposición de motivos no incluye información censal oficial del INEI ni desarrolla un análisis que sustente el cumplimiento de la población mínima exigida por el Reglamento de la Ley N.º 27795. Por ejemplo, en el caso de distritos del tipo A2 (cercado), se requiere una población no menor a 20 000 habitantes, conforme a la Tabla N.º 2 del Reglamento, aspecto que no ha sido acreditado.

d) **Sustento de capital propuesta**

Aunque se propone al centro poblado de Huinchos como capital distrital, no se sustenta que cumpla con la densidad mínima requerida conforme a la Tabla N.º 2 del Reglamento de la Ley N.º 27795. El núcleo urbano propuesto como capital debe constituir un centro funcional que concentre establecimientos financieros, comercio, mercados o viviendas en mayor proporción respecto de su entorno, condición que debe verificarse mediante análisis de densidad.

Por el contrario, se presenta que Huinchos carece de infraestructura urbana mínima, servicios básicos y equipamiento administrativo adecuado. Asimismo, se reconocen deficiencias en servicios básicos, lo cual resulta incompatible con su condición de capital distrital.

e) **Sostenibilidad económica y financiera**

El proyecto no evalúa la capacidad del nuevo distrito para generar recursos propios ni se analiza el impacto presupuestal de su creación. El análisis costo-beneficio es meramente declarativo, sin cuantificación de beneficios, costos ni identificación de fuentes de financiamiento. No se presenta un sustento de sostenibilidad fiscal que permita determinar la viabilidad operativa del nuevo distrito.

#### 4. CONCLUSIÓN

En atención al análisis legal y técnico realizado, y sobre la base de la información contenida en el Proyecto de Ley N.º 14159/2025-CR, se concluye emitir opinión no favorable respecto de la iniciativa legislativa que propone declarar de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Huinchos, en la provincia de Andahuaylas, departamento de Apurímac.

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/jsr



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° 14159/2025-CR, "Ley  
que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del  
distrito de Huinchos, en la provincia de Andahuaylas, departamento de  
Apurímac"

**Referencia** : a. Oficio N° 1927-2025-2026/CDRGLMGE-CR  
b. Memorando N° D000659-2026-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° 14159/2025-CR, "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Huinchos, en la provincia de Andahuaylas, departamento de Apurímac".

## **ANTECEDENTE**

El texto del Proyecto de Ley 14159/2025-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 de Huinchos, ubicado en la provincia de Andahuaylas, departamento de Apurímac, 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 de Huinchos, en el ámbito territorial correspondiente a la provincia de Andahuaylas, departamento de Apurímac.*

## **DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES**

### *PRIMERA. Acciones para la creación del distrito*

*El Poder Ejecutivo, a través de los sectores competentes, en coordinación con el Gobierno Regional de Apurímac y la Municipalidad Provincial de Andahuaylas, 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 de Huinchos, conforme a la legislación vigente en materia de demarcación y organización territorial.*

**SEGUNDA. Participación ciudadana y enfoque territorial**

*Las acciones derivadas de la presente Ley se desarrollan garantizando la participación informada de la población del ámbito territorial de Huinchos, 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 Constitución<sup>1</sup> 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»<sup>2</sup>.

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.

<sup>1</sup> Artículo 102º. - Son atribuciones del Congreso:

(...)

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

<sup>2</sup> 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 14159/2025-CR.

## **CONCLUSIÓN:**

Conforme a lo expuesto, se considera una opinión no favorable respecto al Proyecto de Ley N° 14159/2025-CR, "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Huinchos, en la provincia de Andahuaylas, departamento de Apurímac".

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° 14159/2025-CR.

Referencia : a) Oficio N° 1927-2025-2026-CDRGLMGE-CR  
b) Memorando N° D000660-2026-PCM-OGAJ  
Expediente 2026-0024855

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° 14159/2025-CR, "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Huinchos, en la provincia de Andahuaylas, departamento de Apurímac".

Al respecto, de acuerdo al documento de la referencia b), debido a la materia regulada por el Proyecto de Ley N° 14159/2025-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: «2026-0024855»



Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Presidencia del Consejo de Ministros, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web:

Url: <https://sgdc Ciudadano.pcm.gob.pe/register/verifica>

Código de Verificación: 0164 2912 1745 9187