



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## Pleno. Sentencia 846/2021

Caso de la Ley de creación del distrito de Lambras | 1

Expediente 00006-2021-PI/TC

### RAZÓN DE RELATORÍA

En la sesión de Pleno del Tribunal Constitucional, de fecha 7 de septiembre de 2021, los magistrados Ledesma Narváez; Ferrero Costa, Sardón de Taboada (quienes emitieron un fundamento de voto conjunto); Miranda Canales, Blume Fortini, Ramos Núñez y Espinosa-Saldaña Barrera (con fundamento de voto) han emitido la siguiente sentencia que resuelve:

Declarar **INFUNDADA** la demanda interpuesta por el Poder Ejecutivo contra la Ley 31092.

Habiéndose publicado con fecha 26 de septiembre del presente año la Resolución Administrativa 172-2021-P/TC, que decretó la vacancia del magistrado Ramos Núñez por causal de muerte, se deja constancia de que se publica la presente resolución sin su firma.

La Secretaría del Pleno deja constancia de que la presente razón encabeza la sentencia y los votos antes referidos, y que los magistrados intervinientes en el Pleno firman digitalmente al pie de esta razón en señal de conformidad.

Flavio Reátegui Apaza  
Secretario Relator

SS.

LEDESMA NARVÁEZ  
FERRERO COSTA  
MIRANDA CANALES  
BLUME FORTINI  
SARDÓN DE TABOADA  
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA



**PLENO JURISDICCIONAL**

Expediente 00006-2021-PI/TC

**SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

7 de septiembre de 2021

**Caso de la Ley de creación del distrito de Lambras**

PODER EJECUTIVO C. CONGRESO DE LA REPÚBLICA

**Asunto**

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 31092, Ley de creación del distrito de Lambras en la provincia de Tayacaja del departamento de Huancavelica.

Magistrados firmantes:

SS.

**LEDESMA NARVÁEZ  
FERRERO COSTA  
MIRANDA CANALES  
BLUME FORTINI  
RAMOS NÚÑEZ  
SARDÓN DE TABOADA  
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA**



## TABLA DE CONTENIDOS

<b>Norma impugnada</b>	<b>Parámetro de control</b>
Ley 31092	<ul style="list-style-type: none"><li>- Constitución Política del Perú Artículos 43, 79, 102, inciso 7, y 105.</li><li>- Reglamento del Congreso: Artículos 31-A, 53 y 73.</li></ul>

### I. ANTECEDENTES

#### A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

#### B. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

##### B-1. DEMANDA

##### B-2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

#### C. INTERVENCIÓN DE TERCERO

### II. FUNDAMENTOS

#### §1. DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSIA

#### §2. SOBRE LOS ALEGADOS VICIOS DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMAL

#### §3. SOBRE LOS ALEGADOS VICIOS DE INCONSTITUCIONALIDAD MATERIAL

### III. FALLO



## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 7 días del mes de septiembre de 2021, reunido el Tribunal Constitucional en sesión del Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los señores magistrados Ferrero Costa (vicepresidente); Miranda Canales, Blume Fortini, Ramos Núñez, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera, pronuncia la siguiente sentencia, con el abocamiento de la magistrada Ledesma Narváez, conforme al artículo 30-A del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional, con el fundamento de voto conjunto de los magistrados Ferrero Costa y Sardón de Taboada, y el fundamento de voto del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera.

### I. ANTECEDENTES

#### A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

Con fecha 1 de marzo de 2021, el procurador público especializado en materia constitucional del Poder Ejecutivo interpone demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 31092, por considerar que esta ha incurrido en infracciones formales y sustantivas de la Constitución Política de 1993.

Al respecto, alega que dicha ley ha vulnerado los artículos 43, 79, 102.7 y 105 de la Constitución, así como el artículo 76 del Reglamento del Congreso. En tal sentido, sostiene que la ley objeto de control ha transgredido el procedimiento establecido para su aprobación, la prohibición de iniciativa de gasto por parte de los congresistas, concretizada mediante la Quinta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1275, los principios de separación de poderes y las competencias del Poder Ejecutivo en materia de demarcación territorial.

Por su parte, con fecha 19 de mayo de 2021, el apoderado especial del Congreso de la República contesta la demanda solicitando que sea declarada infundada en todos sus extremos.

#### B. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

Las partes postulan una serie de argumentos sobre la inconstitucionalidad de la norma impugnada que, a manera de resumen, se presentan a continuación:

##### B-1. DEMANDA

Los argumentos expuestos en la demanda son los siguientes:

- En lo que respecta a los presuntos vicios de inconstitucionalidad formal, la parte demandante alega que el Proyecto de Ley 5421/2015 de creación del distrito de Lambras, en la provincia de Tayacaja, del departamento de Huancavelica, se



presentó al Congreso de la República un día antes de que culmine el período parlamentario 2011-2016.

- Sostiene que el oficial mayor del Congreso de la República comunicó a la Presidencia del Consejo de Ministros el Acuerdo 19-2016-2017/CONSEJO-CR del Congreso de la República, que dispuso archivar los proyectos de ley presentados por otros órganos del Estado durante el período parlamentario 2011-2016, que comprendía el Proyecto de Ley 5421/2015-PE, por lo que quedaba la posibilidad de volver a presentar tales proyectos como nuevos.
- Afirma, además, que la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros evaluó el expediente que sustentaba el proyecto original sobre la creación del distrito de Lambras, y que mediante Informe 35-2017-PCM-/DVGT-SDOT se concluyó que dicha creación no era viable en tanto no cumplía con los requisitos para la creación de distritos, establecidos en el entonces vigente reglamento de la Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, aprobado por Decreto Supremo 19-2003-PCM.
- Añade que el Congreso de la República, mediante el Acuerdo 26-2017-2018/CONSEJO-CR, aprobó a solicitud y previo acuerdo del Consejo Directivo, la actualización de los proyectos de ley relativos a la demarcación territorial, presentados durante el período parlamentario 2011-2016 que no hubiesen sido rechazados.
- Asimismo, acota que a través del Acuerdo 37-2017-2018/CONSEJO-CR, se aprobó la actualización, entre otros, del Proyecto de Ley 5421/2015-PE, referido a la creación del distrito de Lambras.
- El Poder Ejecutivo sostiene que el presidente de la República, a través del Oficio 46-2018-PR, comunicó al Congreso de la República lo concluido por la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial en su Informe D000002-2018- PCM/SDOT. En dicho Informe se estableció que los expedientes que sustentaban originalmente tales proyectos de ley no cumplían con los requisitos contemplados en el Reglamento entonces vigente de la Ley 27795, por lo que se solicitó al Congreso de la República el retiro de diversos proyectos de ley de creación de distritos, entre ellos el Proyecto de Ley 5421/2015-PE.
- Alega el demandante que, sobre la base de la decisión del Consejo Directivo del Congreso de la República de tramitar la actualización del proyecto de ley de creación del distrito de Lambras, la Oficialía Mayor del Congreso de la República dispuso la remisión del Proyecto de Ley 5421/2015-PE a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, asignándosele a dicho proyecto un nuevo número (2626/2017-PE).



- Aduce que la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, mediante el Oficio 1211-2017-2018/CDRGLMGE-CR solicitó al presidente del Consejo de Ministros opinión sobre el Proyecto de Ley 2626/2017-PE. Ante tal pedido, la Oficina General de Asesoría Jurídica de la PCM emitió el Informe D000464-2018-PCM-OGAJ, en el que se concluyó que no era legal ni técnicamente viable la creación del distrito de Lambras.
- Sostiene que el Proyecto de Ley 2626/2017-PE no fue dictaminado en la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República.
- Así pues, con el acuerdo de la Junta de Portavoces, se dispensó a este proyecto de discusión y dictamen de comisión, y pasó directamente a ser discutido y votado por el Pleno. De esta manera, dicho proyecto fue aprobado el 2 de noviembre de 2020 por el Pleno del Congreso de la República y fue dispensado de segunda votación, remitiéndose al presidente de la República la respectiva autógrafa de Ley de creación del distrito de Lambras.
- Para el demandante, con el Oficio 262-2020-PR, el Poder Ejecutivo observó la autógrafa de ley, por cuanto el procedimiento seguido para su aprobación contravino las competencias en materia de la demarcación territorial del país; a la vez que se incumplieron los requisitos establecidos en el marco legal vigente respecto a la creación de distritos.
- Sostiene que, con acuerdo de Junta de Portavoces, se dispensó a las observaciones del Poder Ejecutivo en torno a la autógrafa de ley del dictamen de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, y pasó directamente a la agenda del pleno. De esta manera, en sesión del Pleno del Congreso de la República del mismo día, se aprobó por insistencia la Ley 31092, “Ley de creación del distrito de Lambras en la provincia de Tayacaja del departamento de Huancavelica.
- El demandante sostiene que durante todo el período de gobierno 2016-2021 se ha sostenido, desde el Poder Ejecutivo, que la creación del distrito de Lambras no cumple con los requisitos establecidos en el artículo 12 del reglamento de la Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, ni con los requisitos establecidos en el nuevo Reglamento de la Ley 27795.
- Asevera que la ley impugnada no respetó la competencia exclusiva que tiene el Poder Ejecutivo en materia de iniciativa legislativa sobre demarcación territorial y que fue expedida sin contar con el informe correspondiente del Ministerio de Economía y Finanzas. De igual forma, señala que aquella vulnera el principio de separación de poderes desde la perspectiva de la separación propiamente dicha y la cooperación entre órganos constitucionales, así como principios constitucionales presupuestarios.



## B-2. CONTESTACIÓN DE DEMANDA

El 19 de mayo de 2021, el apoderado especial del Congreso de la República en los procesos de inconstitucionalidad contesta la demanda esgrimiendo los siguientes argumentos:

- Refiere que el procedimiento legislativo que dio origen a la Ley 31092 es conforme con lo regulado en la Constitución y el Reglamento del Congreso, ya que el Poder Ejecutivo presentó el Proyecto de Ley 5421/2015-PE, solicitando que sea tramitado con carácter de urgencia.
- Alega que mediante el Acuerdo 37-2017-2018/CONSEJO-CR, el Consejo Directivo del Congreso dispuso la tramitación de la actualización de diversos proyectos de ley del Poder Ejecutivo sobre demarcación territorial, de acuerdo con las solicitudes presentadas. Entre estas iniciativas legislativas, se encontraba el Proyecto de Ley 5421/2015-PE, que proponía la Ley de creación del distrito de Lambras en la provincia de Tayacaja del departamento de Huancavelica. Al actualizarse este proyecto de ley se le asignó el 2626/2017-PE.
- Afirma además que, en este orden de ideas, no se ha vulnerado la competencia exclusiva de iniciativa legislativa del Poder Ejecutivo en materia de demarcación territorial reconocida en la Constitución, en tanto que el Congreso no ha hecho suya la propuesta de demarcación territorial presentada por el Poder Ejecutivo (Proyecto de Ley 5421/2015-PE), sino únicamente se ha limitado a cumplir con su atribución constitucional de aprobar las leyes en el siguiente período parlamentario.
- Argumenta que, en el presente proceso, si bien el Poder Ejecutivo no autorizó, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, el gasto que se iba a generar con la aprobación de la ley impugnada, la inconstitucionalidad por la forma puede subsanarse, de acuerdo con lo indicado en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en las Sentencias 00014-2011-PI/TC, 00019-2011-PI/TC, 00008-2015-PI/TC y 00015-2015- PI/TC.
- Añade que, en consecuencia, se puede notar que en más de un proceso de inconstitucionalidad, el Tribunal Constitucional tuvo a bien diferir los efectos de la sentencia que declaró la inconstitucionalidad, con el fin de dar la oportunidad de que el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, pueda autorizar los gastos que no fueron autorizados durante el procedimiento legislativo.
- Alega que la Junta de Portavoces, en sesión virtual y con la mayoría del número legal de los miembros del Congreso representados en dicho órgano parlamentario (126 votos), aprobó la exoneración del dictamen de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de



la Gestión del Estado respecto del Proyecto de Ley 5421/2015-PE (actualizado como Proyecto de Ley 2626/2017-PE).

- Afirma además que el Tribunal Constitucional ha concluido en la sentencia recaída en el expediente 00006-2018-PI/TC que resulta inconstitucional la exoneración del trámite de envío a la comisión sólo en casos de cuestión de confianza y crisis total del gabinete, por considerar que la disposición objeto de control regulaba una materia que no se caracterizaba únicamente por su complejidad, sino además por su marcada incidencia en la naturaleza de nuestro régimen político, al tener un importante impacto en el esquema de los mecanismos para el control del poder.
- Manifiesta que con relación al procedimiento legislativo que dio origen a la Ley 31092, la Junta de Portavoces, en sesión virtual y con la mayoría del número legal de los miembros del Congreso representados en dicho órgano parlamentario (126 votos), aprobó la ampliación de agenda de la sesión del Pleno donde se puso a debate el Proyecto de Ley 5421/2015-PE (actualizado como Proyecto de Ley 2626/2017-PE), el cual fue aprobado, por unanimidad, con 110 votos. Cabe indicar que en la misma sesión virtual del Pleno se solicitó que se ponga a consideración la exoneración de la segunda votación, la cual fue aprobada, por unanimidad, con 114 votos, para luego remitir la autógrafa de ley respectiva al presidente de la República.
- Advierte que el presidente de la República presentó al Congreso las observaciones formuladas a la autógrafa de ley. Ese mismo día, las observaciones fueron enviadas a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado.
- Añade que luego, en la sesión virtual de Junta de Portavoces y con la mayoría del número legal de los miembros del Congreso representados en dicho órgano parlamentario (85 votos), se aprobó la exoneración del dictamen de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado respecto de las observaciones a la autógrafa de la ley.
- El demandado refiere que, en la sesión virtual del Pleno del Congreso, se aprobó la insistencia con 101 votos, por lo que la presidenta del Congreso promulgó la autógrafa de la proposición de ley aprobada, de conformidad con el artículo 108 de la Constitución.
- Finalmente alega que la república del Perú tiene un gobierno, que se organiza según el principio de separación de poderes y el principio de cooperación, conforme al cual las competencias de los poderes y órganos constitucionales autónomos deben estar orientadas al cumplimiento de los deberes primordiales del Estado.



## C. INTERVENCIÓN DE TERCERO

El Tribunal Constitucional, mediante auto de fecha 3 de agosto de 2021, decidió incorporar a la Comunidad Campesina de Huachocolpa, representada por su presidente, Bacilio Baldomero Torres Castillo en calidad de tercero.

## II. FUNDAMENTOS

### §1. DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSIA

1. En el presente caso, este Tribunal se pronunciará sobre los alegados vicios de inconstitucionalidad en los que habría incurrido el Poder Legislativo al expedir la Ley 31092. Al respecto, la parte demandante alega que dicha ley habría vulnerado los artículos 43, 79, 102, inciso 7 y 105 de la Constitución, así como el artículo 76 del Reglamento del Congreso.
2. En cuanto a los presuntos vicios de inconstitucionalidad formal, los demandantes alegan en lo fundamental que dicha ley transgredió la atribución exclusiva que tiene el Poder Ejecutivo en materia de la iniciativa legislativa sobre demarcación territorial y que fue expedida sin contar con el informe previo del Ministerio de Economía y Finanzas.
3. Asimismo, alegan que dicha ley vulnera el principio de separación de poderes, desde la perspectiva de la separación propiamente dicha y la cooperación entre órganos constitucionales, así como el inciso 7 del artículo 102 de la Constitución.
4. Dicha ley, publicada en el diario oficial “El Peruano” el 19 de diciembre de 2020, tiene como objeto crear “el distrito de Lambras, con su capital Santa María, en la provincia de Tayacaja del departamento de Huancavelica” (artículo 1), así como establecer sus límites territoriales (artículo 2).
5. La ley en cuestión cuenta además con seis disposiciones complementarias finales, dos disposiciones complementarias transitorias y una disposición complementaria modificatoria, relativas a la implementación de dicha ley.
6. A continuación, este Tribunal evaluará si la Ley 31092, que crea el distrito de Lambras, incurre en los presuntos vicios de inconstitucionalidad por la forma y por el fondo alegados por la parte demandante.

### §2. SOBRE LOS ALEGADOS VICIOS DE INCONSTITUCIONALIDAD POR LA FORMA

7. El artículo 75 del Código Procesal Constitucional establece que la infracción contra la jerarquía normativa puede ser:



- (i) Directa o indirecta;
  - (ii) Total, o parcial; y,
  - (iii) Por la forma o por el fondo.
8. Este Tribunal ha tenido oportunidad de establecer que una norma puede incurrir en una infracción constitucional por la forma en tres supuestos (Sentencia 00020-2005-PI/TC, y acumulados, fundamento 22):
- a) cuando se produce el quebrantamiento del procedimiento legislativo previsto en la Constitución para su aprobación;
  - b) cuando se ha ocupado de una materia que la Constitución directamente ha reservado a otra específica fuente formal del derecho; y,
  - c) cuando es expedida por un órgano que, constitucionalmente, resulta incompetente para hacerlo.
9. Para los demandantes, la presunta infracción constitucional por la forma en la que habría incurrido el Congreso de la República es la que se estipula en el primer supuesto enunciado en el fundamento precedente; esto es, cuando se produce el quebrantamiento del procedimiento legislativo previsto en la Constitución para la aprobación de la norma cuestionada, lo que a su vez habría repercutido negativamente en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales en materia de demarcación territorial.
10. Ahora bien, debe tenerse en cuenta que si bien el desarrollo de la función legislativa permite un considerable nivel de discrecionalidad; esto no implica que se puedan dejar de observar las pautas que emanan de la Constitución y del Reglamento del Congreso, pues ello ingresaría en el ámbito de lo constitucionalmente prohibido (Sentencia 0015-2012-PI/TC, fundamento 4).
11. En otras palabras, el procedimiento parlamentario cuenta con un considerable margen de maniobra política, pero no puede ser contrario a las obligaciones que emanan de la Constitución o de las normas que conforman el bloque de constitucionalidad.
12. Al respecto, cabe recordar que el proceso de inconstitucionalidad implica un control abstracto de las normas con rango de ley tomando a la Constitución, en su carácter de norma suprema del ordenamiento, como parámetro de evaluación.
13. Sin embargo, en determinadas ocasiones, el parámetro de constitucionalidad puede comprender a otras fuentes distintas de la Constitución y, en concreto, a determinadas normas con rango de ley, siempre que esa condición sea reclamada



directamente por una disposición constitucional (Sentencia 00007-2002-AI/TC, fundamento 5).

14. En tales casos, estas fuentes asumen la condición de "normas sobre la producción jurídica" en un doble sentido. Por un lado, como "normas sobre la forma de la producción jurídica", esto es, cuando se les encarga la capacidad de condicionar el procedimiento de elaboración de otras normas que tienen su mismo rango. Por otro, como "normas sobre el contenido de la normación"; es decir, cuando por encargo de la Constitución pueden limitar el contenido de tales normas.
15. A este parámetro de control, formado por la Constitución y aquellas normas con rango de ley que derivan directamente de ella y tienen una relación causal con la materia jurídica subyacente al control de constitucionalidad a realizarse, se le denomina bloque de constitucionalidad.
16. En ese orden de ideas, este Tribunal ha expresado que "en una hipótesis de infracción indirecta, el parámetro de control, esto es, la norma de referencia a partir de la cual el Tribunal evaluará la validez de la ley cuestionada está integrado por la Constitución, pero también por todas las leyes a las que esta confirió la capacidad de limitar a otras normas de su mismo rango" (Sentencia 00047-2004-AI/TC, fundamento 128).
17. Este Tribunal ha precisado, además, que se produce una afectación indirecta cuando exista incompatibilidad entre la norma sometida a juicio y otra norma legal a la que propia Constitución delegó algunos de los siguientes aspectos:
  - a) La regulación de un requisito esencial del procedimiento de producción de normativa;
  - b) La regulación de un contenido materialmente constitucional; y,
  - c) La determinación de competencias o límites de las competencias y atribuciones de los distintos poderes y órganos constitucionales.
18. Dichas normas deben ser, a su vez, compatibles con la Constitución para formar el bloque de constitucionalidad. En tales casos, las normas integradas al parámetro actúan como normas interpuestas, y toda norma controlada que sea incompatible con ellas será declarada inconstitucional en un proceso por infracción indirecta a la Constitución.
19. En el presente caso, dicho parámetro está compuesto por los artículos 102, inciso 7, y 105 de la Constitución, así como por los artículos del Reglamento del Congreso de la República que regulan el procedimiento legislativo de aprobación de una ley, específicamente de demarcación territorial, así como también por la normativa correspondiente a dicha materia, como es el caso de la



Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, y modificatorias, y de la Ley 29533, ley que implementa mecanismos para la delimitación territorial.

20. En el caso de las normas constitucionales aludidas, estas establecen lo siguiente:

Artículo 102.- Atribuciones del Congreso.

Son atribuciones del Congreso:

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

Artículo 105.- Proyectos de Ley

Ningún proyecto de ley puede sancionarse sin haber sido previamente aprobado por la respectiva Comisión dictaminadora, salvo excepción señalada en el Reglamento del Congreso. Tienen preferencia del Congreso los proyectos enviados por el Poder Ejecutivo con carácter de urgencia.

21. En cuanto a los artículos del Reglamento del Congreso relacionados con el procedimiento de aprobación de una ley, estos son: los artículos 31-A, 53 y 73.

22. El primero, relativo a las exoneraciones a cargo de la Junta de Portavoces, establece que esta última puede exonerar de los trámites de envío a comisiones y de prepublicación, siempre que se cuente con la votación de, al menos, los tres quintos de los miembros del Congreso allí representados y que en el caso de proyectos remitidos por el Poder Ejecutivo con carácter de urgencia, tales exoneraciones pueden ser aprobadas por la mayoría del número legal de los miembros representados en dicha Junta.

23. Los artículos 53 y 73 del Reglamento del Congreso exigen también la aprobación de, al menos, los tres quintos de los miembros del Congreso representados en la Junta de Portavoces para la modificación de la agenda del Pleno, en el curso del debate y para la exoneración de las etapas del procedimiento del trámite de una ley, respectivamente.

24. Asimismo, de forma concurrente con dichas normas, debe tenerse presente lo dispuesto en el literal “e” del artículo 76 de dicho Reglamento, según el cual: “Las proposiciones de leyes demarcatorias territoriales deben acompañarse de los informes y antecedentes técnicos que señalen las normas que regulan la materia”.

25. En suma, de la Constitución y el bloque de constitucionalidad, se desprende que en el trámite de aprobación de una ley de demarcación territorial se despliegan atribuciones constitucionales tanto del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo, las mismas que deben ser ejercidas de conformidad con el marco de atribuciones establecido en el texto constitucional.

26. Así pues, como ha sostenido este Tribunal en la Sentencia 00013-2005-PI/TC:



(...) la Ley Fundamental ha previsto que en materia de delimitación territorial del poder concurren dos órganos constitucionales. Por un lado, el Poder Legislativo, a quien corresponde, en última instancia, aprobar la demarcación territorial de los diversos espacios en los que se divide territorial y políticamente el Estado peruano. Y, de otro, el Poder Ejecutivo, a quien corresponde proponer dicha delimitación (fundamento 15).

27. Ello no significa que el ejercicio de la iniciativa legislativa a cargo del Poder Ejecutivo esté desprovisto de reglas, como ha expresado este Tribunal en anteriores ocasiones. Al respecto, la Ley 27795 y su modificatoria, y la Ley 29533, contienen las diferentes acciones técnicas de demarcación territorial (Sentencia 00011-2017-PYTC y 00014-2017-PI/TC, acumulados, fundamento 35).
28. Así pues, en el aludido trámite, es la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), a través de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial (antes Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial) la que plantea la demarcación y definición de las circunscripciones político-administrativas (Sentencia 0011-2017-PYTC y 0014-2017-PI/TC, acumulados, fundamento 36).
29. Asimismo, luego de la presentación del proyecto de ley en materia de demarcación territorial ante el Congreso, este poder del Estado es el que se encuentra facultado constitucionalmente para aprobar o no dicha propuesta.
30. En el presente caso, la parte demandante cuestiona el procedimiento de aprobación de la ley sometida a control, por considerar que dicha norma ha sido aprobada quebrantando lo dispuesto en la Constitución respecto a la iniciativa legislativa en la aprobación de leyes de demarcación territorial y a la determinación de su viabilidad técnica, que según expresa, son atribuciones exclusivas del Poder Ejecutivo.
31. Con relación a la presentación de la iniciativa legislativa, este Tribunal advierte que con fecha 26 de julio de 2016, el expresidente Ollanta Humala Tasso y el entonces presidente del Consejo de Ministros, Pedro Cateriano, mediante Oficio 142-2016-PR, se dirigieron al Presidente del Congreso de aquel momento para someter a consideración de este último la aprobación, con carácter de urgente, del Proyecto de Ley 5421-2015-PE, proyecto de ley de creación del distrito de Lambras, en la provincia de Tayacaja, del departamento de Huancavelica.
32. Dicho proyecto de ley contó con el Informe Técnico 047-2016-PCM/DNTDT/RRH, de fecha 15 de febrero de 2016, de la Dirección Nacional de Demarcación Territorial, que consideró procedente el expediente de creación del distrito de Lambras.
33. Mediante Oficio 661-2017-2018/WMA/CR, de fecha 9 de noviembre de 2017, dirigido al oficial mayor del Congreso, el excongresista Wuilian Monterola



- solicitó que se considere la actualización de tres proyectos de ley, entre ellos, del Proyecto de Ley 5421-2015-PE, luego de haber realizado la consulta a la Oficialía Mayor con fecha 22 de agosto de 2016, mediante Oficio 090 - 2016-2017/WMA-CR, lo que fue absuelta a través del Oficio Circular 033-2017-2018-ADP-OM/CR, de fecha 8 de noviembre de 2017.
34. En este último oficio, el oficial mayor comunicó que efectivamente se podía realizar dicha actualización, siempre que se hubiesen cumplido determinados requisitos relativos a quiénes podían realizar la solicitud, así como el acuerdo previo del consejo directivo, lo que se produjo en el presente caso.
  35. Así pues, con fecha 7 de marzo de 2018, habiendo cumplido tales requisitos, se actualizó el proyecto de Ley 5421/2015-PE con el número 2626/2017-PE<sup>1</sup>, por acuerdo del Consejo Directivo del Congreso de la República, para luego ser presentado el 26 de marzo de 2018 a la Oficialía Mayor.
  36. Mediante Oficio 046-2018-PR, de fecha 16 de marzo de 2018, el Poder Ejecutivo, previo acuerdo del Consejo de Ministros, solicitó el retiro del proyecto de ley de creación del distrito de Lambras, por considerar que no cumplía con todos los requisitos del Reglamento de la Ley 27795, aprobado por el Decreto Supremo 19-2003-PCM.
  37. El 3 de abril de 2018 dicho proyecto de ley fue remitido a la Comisión de Descentralización, Regionalización, gobiernos locales y modernización de la gestión del Estado. Sin embargo, el 22 de octubre de 2020, por acuerdo de la Junta de Portavoces, se amplió la agenda y se dispensó al referido proyecto de ley del dictamen de dicha comisión con 126 votos a favor.
  38. Más tarde, el 2 de noviembre de 2020, el Pleno debatió dicho proyecto en sesión virtual, y lo aprobó en primera votación con 110 votos a favor<sup>2</sup>, exonerándolo de segunda votación con 114 votos a favor<sup>3</sup>.
  39. Con fecha 13 de noviembre de 2020 se remitió la autógrafa<sup>4</sup> al presidente de la República. Por su parte, el 19 de noviembre de 2020 fueron presentadas en la

---

<sup>1</sup>Disponible en el sitio web del Congreso de la República. Expediente virtual de la Ley N.º 31092: [https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016\\_2021/Proyectos\\_de\\_Ley\\_y\\_de\\_Resoluciones\\_Legislativas/PL0262620180326..pdf](https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL0262620180326..pdf) Consulta realizada el 4 de junio de 2021.

<sup>2</sup>Disponible en el sitio web del Congreso de la República. Expediente virtual de la Ley N.º 31092: [https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016\\_2021/Asistencia\\_y\\_Votacion/Proyectos\\_de\\_Ley/Votacion\\_Nominal/VN02626-20201102.pdf](https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Asistencia_y_Votacion/Proyectos_de_Ley/Votacion_Nominal/VN02626-20201102.pdf) Consulta realizada el 4 de junio de 2021.

<sup>3</sup>Disponible en el sitio web del Congreso de la República. Expediente virtual de la Ley N.º 31092: [https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016\\_2021/Asistencia\\_y\\_Votacion/Proyectos\\_de\\_Ley/Votacion\\_Nominal/VNESV02626-20201102.pdf](https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Asistencia_y_Votacion/Proyectos_de_Ley/Votacion_Nominal/VNESV02626-20201102.pdf) Consulta realizada el 4 de junio de 2021.



mesa de partes del Congreso de la República cartas del Centro Poblado de Socos<sup>5</sup>, distrito perteneciente a Surcubamba, quienes solicitaron observar el proyecto de ley de creación del distrito de Lambras, por no cumplir con los requisitos específicos establecidos en el reglamento de la Ley 27795, para la creación de distritos.

40. El 4 de diciembre de 2020 la autógrafa fue observada por el Poder Ejecutivo y, en consecuencia, sería enviada a la comisión respectiva con la finalidad de que se levanten las observaciones.
41. Por acuerdo de la Junta de Portavoces, con fecha 9 de diciembre de 2020, se volvió a ampliar la agenda y se dispensó de dictamen de la comisión encargada para la absolución de las observaciones planteadas por el Poder Ejecutivo, con 85 votos a favor de un total de 127<sup>6</sup>.
42. En dicha fecha, el Pleno del Congreso de la República debatió en sesión virtual el proyecto de ley y este fue aprobado por insistencia, con 101 votos a favor<sup>7</sup>. Finalmente, el 19 de diciembre de 2020 se publicó la Ley 31092, en el diario oficial “El Peruano”<sup>8</sup>.
43. Siendo ello así, en primer lugar, este Tribunal advierte que el Proyecto de Ley 5421/2015-PE, posteriormente actualizado como 2626/2017-PE fue presentado en el ejercicio de la iniciativa legislativa con que cuenta el Poder Ejecutivo en materia de demarcación territorial, según exige el inciso 7 del artículo 102 de la Constitución Política del Perú de 1993.
44. Efectivamente, el proyecto de ley en cuestión fue presentado por el Poder Ejecutivo, y esta atribución está contemplada en el inciso 7 del artículo 102 antes mencionado. Por ello, aun cuando durante un posterior mandato presidencial, la nueva gestión no comparta o discrepe jurídicamente de dicha

---

<sup>4</sup> Disponible en el sitio web del Congreso de la República. Expediente virtual de la Ley N.º 31092: [https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016\\_2021/Autografas/Ley\\_y\\_de\\_Resolucion\\_Legislativa/AU0262620201113.pdf](https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Autografas/Ley_y_de_Resolucion_Legislativa/AU0262620201113.pdf) Consulta realizada el 4 de junio de 2021.

<sup>5</sup> Disponible en el sitio web del Congreso de la República. Expediente virtual de la Ley N.º 31092: [https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016\\_2021/Oficios/Otras\\_Instituciones/CARTA-S-N-20201119-HINOSTROZA.pdf](https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Oficios/Otras_Instituciones/CARTA-S-N-20201119-HINOSTROZA.pdf) Consulta realizada el 4 de junio de 2021.

<sup>6</sup> Disponible en el sitio web del Congreso de la República. Expediente virtual de la Ley N.º 31092: [https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016\\_2021/Acuerdos/Junta\\_Portavoces/AJP02626-20201209.pdf](https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Acuerdos/Junta_Portavoces/AJP02626-20201209.pdf) Consulta realizada el 4 de junio de 2021.

<sup>7</sup> Disponible en el sitio web del Congreso de la República. Expediente virtual de la Ley N.º 31092: [https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016\\_2021/Asistencia\\_y\\_Votacion/Proyectos\\_de\\_Ley/Votacion\\_Nominal/VNIAUOB02626-20201209.pdf](https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Asistencia_y_Votacion/Proyectos_de_Ley/Votacion_Nominal/VNIAUOB02626-20201209.pdf) Consulta realizada el 4 de junio de 2021.

<sup>8</sup> Disponible en el sitio web del Congreso de la República. Expediente virtual de la Ley N.º 31092: [https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016\\_2021/ADLP/Normas\\_Legales/31092-LEY.pdf](https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/ADLP/Normas_Legales/31092-LEY.pdf) Consulta realizada el 4 de junio de 2021.



iniciativa, lo cierto es que, en su oportunidad, la iniciativa fue presentada por el órgano llamado por la Constitución para hacerlo.

45. Por ello, aun cuando posteriormente, el Poder Ejecutivo, bajo una nueva gestión, haya solicitado el retiro del proyecto en mención, ello no obligaba al Congreso de la República a proceder a efectivizar dicho retiro, dado que el Congreso tiene la atribución de aprobar o no la propuesta presentada por el Poder Ejecutivo, tanto más cuanto los congresistas de la República no están sometidos a mandato imperativo, como dispone el artículo 93 de la Constitución.
46. Cabe recordar entonces que la atribución constitucional del Poder Ejecutivo en materia de la iniciativa legislativa fue ejercida en su oportunidad, de modo que las etapas restantes del proceso de aprobación de una ley de demarcación territorial son atribuciones conferidas por la Constitución y el bloque de constitucionalidad al Congreso de la República.
47. Asimismo, este Tribunal advierte que el aludido proyecto de ley, presentado con carácter de urgente en su oportunidad, fue tramitado cumpliendo con los requisitos previstos para las exoneraciones, según lo dispuesto en los artículos 31-A, 53 y 73 del Reglamento del Congreso de la República.
48. Esta conclusión es conforme con el criterio desarrollado por el Tribunal en la Sentencia 00006-2018-PI/TC, específicamente en el ámbito de la exoneración del dictamen de la comisión correspondiente, según el cual:

(...) en la jurisprudencia de este Tribunal en distintas oportunidades se han validado distintos acuerdos de la Junta de Portavoces para exonerar del dictamen de la comisión respectiva, y ello ha sido así por el importante margen de deferencia que, en un Estado constitucional, debe gozar el Congreso de la República (...) (fundamento 25).

49. En tal sentido, el Tribunal ha indicado en aquella ocasión que en la aprobación de determinadas materias cobra especial relevancia el significado del artículo 105 de la Constitución. Así pues, según este Tribunal en la referida sentencia:

(...) cuestiones técnicas como la cuestión de confianza, la crisis total gabinete o la facultad presidencial de disolución del Congreso de la República no se caracterizan únicamente por su complejidad, sino además por su marcada incidencia en la naturaleza de nuestro régimen político al tener un importante impacto en el esquema de los mecanismos para el control del poder.

50. Sin embargo, la cuestión discutida en autos no se encuentra entre las materias antes mencionadas. Por ello, corresponde tener en consideración el aludido margen de deferencia a favor del legislador democrático, así como el cumplimiento de lo exigido por el Reglamento del Congreso en materia de exoneraciones y ampliación de la agenda del Pleno.



51. De acuerdo con las normas que integran el bloque de constitucionalidad, el ejercicio de la iniciativa a cargo del Poder Ejecutivo debió realizarse de conformidad con la normativa sobre la materia, como dispone el artículo 76 del Reglamento del Congreso, antes citado.
52. Al respecto, este Tribunal advierte que los demandantes consideran no solo que el proyecto de ley en mención no responde a los criterios exigidos por el actual reglamento de la Ley 27795, sino que no cumplió aquellos requeridos por el reglamento anteriormente vigente.
53. Sin embargo, este Tribunal aprecia que el nuevo reglamento de la Ley 27795 fue expedido con posterioridad a la presentación del Proyecto de Ley 5421/2015-PE. Por lo tanto, no puede exigirse a un proyecto de ley presentado en el año 2016, el cumplimiento de los requisitos establecidos en normas expedidas con posterioridad a su presentación.
54. De acuerdo con el artículo 103 de la Constitución las leyes y, en general, las normas del ordenamiento jurídico peruano no tienen carácter retroactivo, salvo la excepción prevista en dicha disposición constitucional (en materia penal, cuando favorecen al reo).
55. Por ello, no puede exigirse a dicho proyecto de ley el cumplimiento de dichas exigencias expedidas con posterioridad por el Poder Ejecutivo. Menos aún puede considerarse que por ese solo hecho la ley finalmente aprobada resulta inconstitucional.
56. Por el contrario, exigir dichos requisitos implicaría incurrir en una aplicación retroactiva de las normas, proscrita por la Constitución.
57. Ahora bien, en cuanto al cumplimiento de lo exigido en el anterior reglamento de la Ley 27795, aprobado por Decreto Supremo 19-2003-PCM, el demandante se remite al Informe D000045-2020-PCM-SDOT-JLR, de fecha 21 de diciembre de 2020, para señalar que dicho proyecto no fue viable técnicamente, en la medida que no cumplió con todos los requisitos previstos en dicho reglamento.
58. Se refiere también al Oficio 1849-2018-PCM/SG de fecha 15 de junio de 2018, en el que la PCM, como órgano rector del Sistema Nacional de Demarcación Territorial, concluyó que el Proyecto de Ley 5421/2015-PE no era conforme con la normativa aplicable en demarcación territorial.
59. Sin embargo, este Tribunal advierte que, en su oportunidad, el Informe Técnico que acompañó al Proyecto de Ley 5421/2015-PE concluyó que la creación del distrito de Lambras era procedente.
60. De la revisión de dicho informe, se advierte que el procedimiento aludido es el de saneamiento y organización territorial por considerar que en los distritos de



Huachocolpa, Surcubamba y Lambras no existían límites territoriales debidamente cartografiados, puesto que en su ley de creación no se contaba con la descripción literal ni gráfica de los correspondientes límites políticos administrativos.

61. Este Tribunal aprecia, en tal sentido, que de acuerdo con el informe en referencia, la iniciativa de creación del distrito de Lambras contó con el apoyo y respaldo de la Municipalidad Provincial de Tayacaja y de otras municipalidades distritales, como la de Surcubamba, Huachocolpa, entre otras, y con el respaldo del Gobierno Regional de Huancavelica.
62. Asimismo, en dicho informe se da cuenta de que la creación del distrito de Lambras se enmarcaba en lo establecido en el Decreto Supremo 074-2012-PCM, “Declaran de prioridad nacional el desarrollo económico, social y la pacificación del valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro y crean Comisión Multisectorial”, toda vez que la zona en cuestión forma parte del ámbito del valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro.
63. Por ello, se indicó en dicho informe que la creación del distrito de Lambras se realizaba considerando el tratamiento prioritario y especial para zonas de interés nacional, de conformidad con el artículo 13 de la Ley 27795, y con el artículo 29 de su reglamento antes mencionado.
64. Bajo ese entendido, la entonces Direccional Nacional Técnica de Demarcación Territorial de la PCM consideró que en el caso de la creación del distrito de Lambras se habían verificado y cumplido con los requisitos correspondientes al procedimiento de saneamiento y organización territorial.
65. Por las consideraciones previamente desarrolladas, este Tribunal no advierte de forma manifiesta que la ley sometida a control vulnera lo dispuesto en la Constitución y el bloque de constitucionalidad.
66. Siendo ello así, corresponde desestimar la demanda en el referido extremo.
67. Finalmente, el demandante alega que la ley impugnada ha vulnerado el artículo 79 de la Constitución, concretizado en la Quinta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1275, que aprueba el marco de la responsabilidad y transparencia fiscal de los gobiernos regionales y gobiernos locales, en la medida que la aprobación de la ley impugnada no ha contado con un informe previo del Ministerio de Economía y Finanzas.
68. Si bien se ha desarrollado dicho cuestionamiento a la ley impugnada como un presunto vicio de inconstitucionalidad formal, este Tribunal considera que aquel se encuentra estrechamente relacionado con los argumentos que, en la demanda, sustentarían las alegadas infracciones sustantivas de la Constitución, lo que se analizará a continuación.



### §3. SOBRE LOS ALEGADOS VICIOS DE INCONSTITUCIONALIDAD POR EL FONDO

69. El demandante sostiene que la aprobación de la norma sometida a control ha contravenido el principio de separación de poderes, reconocido en el artículo 43 de la Constitución, y la competencia del Poder Ejecutivo en materia de demarcación territorial, lo que a criterio de este Tribunal se vincula, como ya se ha precisado previamente, con la presunta infracción del artículo 79 de la Norma Fundamental.
70. Ahora bien, en cuanto a la invocación de la Quinta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1275 realizada por la parte demandante, este Tribunal aprecia que dicha norma fue aprobada con posterioridad a la presentación de la iniciativa legislativa que dio origen a la ley sometida a control en la presente causa, razón por la cual no resultaba exigible lo dispuesto en dicha norma cuando esta fue presentada en su oportunidad por el Poder Ejecutivo.
71. Teniendo en cuenta lo expresado *supra*, y en relación con la presunta vulneración del artículo 79 de la Constitución, debe tenerse presente que el artículo 79 de la Constitución establece que: “los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto”.
72. Dicha disposición constitucional constituye un mandato al legislador que, en lo fundamental, implica que este no puede: i) crear gastos públicos ni ii) aumentarlos, salvo en lo atinente a su propio presupuesto.
73. El primer elemento que destacar de dicha disposición constitucional es que se trata de un mandato dirigido al legislador, no al Poder Ejecutivo. *Ergo*, si el Congreso de la República aprueba leyes que crean gastos públicos o los aumentan a iniciativa del Poder Ejecutivo, no incurre por ello en una infracción del primer párrafo del artículo 79 de la Constitución, salvo que en el control constitucional se evidencia alguna contravención a la Constitución, lo cual en el presente caso no ha sucedido.
74. Por otra parte, este Tribunal advierte que obra en el cuadernillo virtual correspondiente al expediente de la presente causa, el Oficio 08-2021-CDL-Huancavelica, recibido con fecha 4 de marzo de 2021, en el que se informa sobre la expedición de la Resolución Ministerial 057-2021-EF/50, a través de la cual se modifican “los índices de distribución del canon hidroenergético proveniente del Impuesto a la Renta del Ejercicio Fiscal 2019, aprobados mediante Resolución Ministerial 264-2020-EF/50, a fin de incorporar en la distribución al distrito de Lambras, de la provincia de Tayacaja, del departamento de Huancavelica”.



75. Queda claro, entonces, que el Poder Ejecutivo ha considerado la expedición de la Ley 31092 como presupuesto para la expedición de la aludida Resolución Ministerial 264-2020-EF/50.
76. Si el Congreso de la República aprobó una ley a partir de una iniciativa presentada por el Poder Ejecutivo, con el correspondiente Informe Técnico 047-2016-PCM/DNDTDT/RRH, de fecha 15 de febrero de 2015, de la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial, entonces no puede sostenerse válidamente que se ha contravenido el principio de separación de poderes o que se han afectado las competencias del Ejecutivo en esta materia.
77. Siendo ello así, este Tribunal concluye que la ley impugnada no ha vulnerado el principio de separación de poderes, ni las competencias del Poder Ejecutivo en materia de demarcación territorial.
78. Por tales consideraciones, corresponde desestimar la demanda en el presente extremo.

### III. FALLO

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú.

### HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda interpuesta por el Poder Ejecutivo contra la Ley 31092.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**LEDESMA NARVÁEZ**  
**FERRERO COSTA**  
**MIRANDA CANALES**  
**BLUME FORTINI**  
**RAMOS NÚÑEZ**  
**SARDÓN DE TABOADA**  
**ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA**

**PONENTE LEDESMA NARVÁEZ**



## **FUNDAMENTO DE VOTO DE LOS MAGISTRADOS FERRERO COSTA Y SARDÓN DE TABOADA**

Coincidimos con los fundamentos y el fallo emitidos en el Expediente 00006-2021-PI/TC que declara infundada la demanda de inconstitucionalidad presentada por el Poder Ejecutivo contra la Ley 31092, que crea el distrito de Lambras, con su capital Santa María, en la provincia de Tayacaja del departamento de Huancavelica (artículo 1), y establece sus límites territoriales (artículo 2). Sin embargo, consideramos que los fundamentos están incompletos, al no señalar lo siguiente:

El inciso 7 del artículo 102 de la Constitución dice que es atribución del Congreso:

Aprobar la demarcación territorial que proponga el Poder Ejecutivo.

En este caso, la iniciativa legislativa para la creación del distrito de Lambras fue presentada el 26 de julio de 2016, por el expresidente Ollanta Humala Tasso y el entonces presidente del Consejo de Ministros Pedro Cateriano (Oficio 142-2016-PR). Posteriormente, el 16 de marzo de 2018, el Poder Ejecutivo solicitó su retiro (Oficio 046-2018-PR). Sin embargo, presentada una iniciativa legislativa al Congreso, el Poder Ejecutivo ya no puede retirarla. Su trámite es una competencia exclusiva del Congreso, que no puede estar sujeto a los humores cambiantes del Ejecutivo.

Por ello, el Congreso actuó bien al continuar con el debate del proyecto de ley, el cual el 22 de octubre de 2020 fue dispensado del dictamen en comisión por la Junta de Portavoces (126 votos) y el 2 de noviembre de 2020 fue aprobado en el Pleno (por 110 votos), el que también lo dispensó de segunda votación (con 114 votos). Ante la observación de la autógrafa por el Poder Ejecutivo, de 4 de diciembre de 2020, la Junta de Portavoces nuevamente acuerda la dispensa del dictamen de comisión el 9 de diciembre, y aprueba dicho proyecto, por insistencia.

Así, el Congreso de la República actuó en el ejercicio regular de su competencia constitucional sobre la materia, razón por la que la demanda debe ser desestimada.

**SS.**

**FERRERO COSTA  
SARDÓN DE TABOADA**



## FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Coincido con el sentido de lo resuelto, pero estimo pertinente dejar sentado las consideraciones que a continuación expongo:

### **Sobre el procedimiento parlamentario y sus etapas preclusivas**

1. En el presente caso, el demandante cuestionó que durante todo el período de gobierno 2016-2021 se ha sostenido, desde el Poder Ejecutivo, que la creación del distrito de Lambras mediante la Ley 31092 no cumple con los requisitos establecidos en el artículo 12 del reglamento de la Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, ni con los requisitos establecidos en el nuevo Reglamento de la Ley 27795.
2. Sin embargo, se advierte que con fecha 26 de julio de 2016, el expresidente Ollanta Humala Tasso y el entonces presidente del Consejo de Ministros, Pedro Cateriano, mediante Oficio 142-2016-PR, se dirigieron al Presidente del Congreso de aquel momento para someter a consideración de este último la aprobación, con carácter de urgente, del Proyecto de Ley 5421-2015-PE, proyecto de ley de creación del distrito de Lambras, en la provincia de Tayacaja, del departamento de Huancavelica.
3. Asimismo, dicho proyecto de ley contó con el Informe Técnico 047-2016-PCM/DNTDT/RRH, de fecha 15 de febrero de 2016, de la Dirección Nacional de Demarcación Territorial, que consideró procedente el expediente de creación del distrito de Lambras.
4. En ese sentido, el proyecto de ley en cuestión fue presentado por el Poder Ejecutivo conforme a la atribución contemplada en el inciso 7 del artículo 102 de la Constitución. Por ello, aun cuando durante un posterior mandato presidencial, la nueva gestión no comparta o discrepe jurídicamente de dicha iniciativa (como ocurre con el caso de autos), lo cierto es que, en su oportunidad, la iniciativa fue presentada por el órgano llamado por la Constitución para hacerlo, con el informe técnico correspondiente que sostenía su viabilidad técnica.
5. Asimismo, dado que la atribución constitucional del Poder Ejecutivo en materia de la iniciativa legislativa fue ejercida en su oportunidad, las etapas restantes del proceso de aprobación de una ley de demarcación territorial son atribuciones conferidas por la Constitución y el bloque de constitucionalidad al Congreso de la República, tomando en consideración que el procedimiento parlamentario tiene etapas preclusivas. En ese sentido, los alegatos del demandante carecen de asidero.



### **Sobre la exoneración de etapas en el procedimiento de aprobación de la ley cuestionada**

6. De otro lado, como lo señale en mi voto recaído en el Expediente 0006-2018-PI/TC, conforme al Reglamento del Congreso, las etapas del procedimiento legislativo son:

“Artículo 73. El procedimiento legislativo se desarrolla por lo menos en las siguientes etapas:

- a) Iniciativa legislativa;
- b) Estudio en comisiones;
- c) Publicación de los dictámenes en el Portal del Congreso, o en la Gaceta del Congreso o en el Diario Oficial El Peruano;
- d) Debate en el Pleno;
- e) Aprobación por doble votación; y,
- f) Promulgación.”

7. En el presente caso, como ha sido explicado, se han omitido la segunda y tercera etapa (estudio en comisiones y publicación de dictámenes). Asimismo, la ley sometida a debate no ha sido objeto de doble votación (como se requiere en la quinta etapa).
8. En este escenario, si bien es cierto que tanto la Constitución como el propio Reglamento prevén la posibilidad de que se regulen algunas excepciones al trámite habitual, corresponde especificar que dichas exoneraciones no pueden vaciar de contenido ni las previsiones constitucionales encaminadas a garantizar la racionalidad de la legislación, ni el ya mencionado “principio deliberativo”, el cual a su vez forma parte del “principio democrático”.
9. En este punto, es menester precisar que en el ámbito parlamentario se han establecido algunas excepciones para el trámite legislativo, las cuáles, en la práctica, gracias a su uso frecuente, muy lejos de un empleo particular y de última ratio, distan de ser realmente una excepción (que es como fueron planteadas), sino más bien constituyen la regla.
10. Cierto es que existe una prescripción constitucional expresa en la cual se señala que:

“Artículo 105.- Ningún proyecto de ley puede sancionarse sin haber sido previamente aprobado por la respectiva Comisión dictaminadora, salvo excepción señalada en el Reglamento del Congreso. Tienen preferencia del Congreso los proyectos enviados por el Poder Ejecutivo con carácter de urgencia.”

Ahora bien, y aun cuando esta disposición establece la posibilidad de que se regule



la exoneración o dispensa de que un proyecto legislativo pase por el estudio de una comisión ordinaria, queda claro que dicha previsión debe ser considerada precisamente como una “excepción” y, por ende, no puede quedar al alcance presentado como discrecional, pero que en rigor disimula una eventual arbitrariedad, de cualquiera entidad, y dentro de ellas, con todo respeto, del Congreso de la República. De lo contrario, huelga decirlo, se vaciaría de contenido el mandato que señala, enfáticamente, que “[n]ingún proyecto de ley puede sancionarse sin haber sido previamente aprobado por la respectiva Comisión dictaminadora”.

11. En cuanto a la lista de posibles exoneraciones al trámite legislativo regular previstas en el Reglamento del Congreso o por la práctica parlamentaria, tenemos lo siguiente:

<b>EXONERACIONES DEL TRÁMITE LEGISLATIVO REGULADAS O PRODUCTO DE LA PRÁCTICA PARLAMENTARIA</b>			
<b>(Cuadro 1)</b>			
	Exoneración genérica, de cualquiera de las etapas del proceso legislativo	Artículo 73 del Reglamento del Congreso (RdC)	Acuerdo de la Junta de Portavoces, con el voto que represente no menos de tres quintos de los miembros del Congreso
<b>Iniciativa legislativa</b>	Exoneración de que la proposición de ley (o la proposición de reglamento legislativo) cumpla con los requisitos reglamentarios formales	Artículo 77 del RdC	Acuerdo de la Junta de Portavoces, con el voto que represente no menos de tres quintos de los miembros del Congreso
<b>Estudio en comisiones</b>	Exoneración de envío a comisión ordinaria	Artículos 31-A.2 del RdC	Acuerdo de la Junta de Portavoces, con el voto que represente no menos de tres quintos de los miembros del Congreso (En el caso de los proyectos enviados por el Poder Ejecutivo con carácter de urgente se requiere una representación equivalente a la mayoría del número legal de miembros del Congreso)
	Dispensa de dictamen de la comisión ordinaria	Artículo 105 de la Constitución, artículo 78 del RdC	Acuerdo de la Junta de Portavoces, con el voto que represente no menos de tres quintos de los miembros del Congreso



<b>Publicación de los dictámenes</b>	Exoneración de publicación del dictamen de la comisión	Artículos 78 y 31-A.2 del RdC	Acuerdo de la Junta de Portavoces, con el voto que represente no menos de tres quintos de los miembros del Congreso (En el caso de los proyectos enviado por el Poder Ejecutivo con carácter de urgente se requiere una representación equivalente a la mayoría del número legal de miembros del Congreso)
<b>Debate en el Pleno</b>	Ampliación extraordinaria de la agenda de sesión ordinaria en el Pleno (y modificación de prioridades en el orden del debate)	Artículo 31-A.3 del RdC	Acuerdo de la Junta de Portavoces, con el voto que represente el voto aprobatorio de la mayoría del número legal de los miembros del Congreso
	Modificación extraordinaria de la agenda del Pleno en el curso del debate	Artículo 53 del RdC	Acuerdo de la Junta de Portavoces, con el voto que represente no menos de tres quintos de los miembros del Congreso
	Exoneración de debate en el Pleno	Artículo 73 del RdC	Decisión de Junta de Portavoces, con voto que represente no menos de tres quintos de los miembros del Congreso
<b>Aprobación por doble votación</b>	Exoneración de segunda votación en el Pleno	Artículo 73 del RdC y práctica parlamentaria	Decisión de Junta de Portavoces (que represente no menos de tres quintos de los miembros del Congreso), de la Comisión Permanente o del Pleno del Congreso (mayoría simple)

12. Como puede apreciarse, son varias las posibilidades que ha establecido el Congreso para hacer una especie de “tramitación abreviada” o “tramitación célere” de los proyectos de ley. Ahora bien, y con la base a lo que ya fue indicado, dicha tramitación célere no puede ni debe ser entendida como mala en sí misma. Lo necesario es que se entienda que solo cabe recurrir a ella en situaciones excepcionales y, sobre todo, que su empleo no implique vaciar de contenido el principio deliberativo, que forma parte del principio constitucional democrático.
13. Ahora bien, entiendo que, en algunas ocasiones, y sobre la base de consideraciones políticas, puedan existir cuestiones urgentísimas que deban ser abordadas o



reguladas con prontitud. Sin embargo, las razones que hacen de algo políticamente urgente no pueden justificar vaciar de contenido o consagrar un sacrificio absoluto de los elementos o mecanismos que aseguran que las decisiones políticas sean realmente respetuosas del principio democrático. El principio democrático, a su vez, contiene al principio de deliberación, el cual, en el contexto del sistema unicameral como el recogido en nuestra Constitución, alude asimismo a las exigencias de reflexión y revisión de las decisiones, en la medida que no contamos con una cámara específicamente reflexiva o revisora.

14. Ahora bien, lo señalado no significa desde luego que el Congreso no pueda, conforme a sus competencias constitucionales, excepcional y eventualmente eximir de alguna tramitación un proyecto de ley o disponer lo necesario para su pronta aprobación. Lo que constitucionalmente está prohibido de hacer es acumular tales permisiones o exoneraciones, dando como resultado de ello la aprobación de una norma legal insuficientemente debatida o revisada.
15. Como ha señalado este Tribunal en anterior ocasión, esos mecanismos de exoneración no deben ser aplicados de manera generalizada, ya que ello, de lo contrario, “se convierte en los hechos en el procedimiento legislativo regular. Si bien la potestad de establecer exoneraciones por parte de la Junta de Portavoces es discrecional, ello no implica que pueda ser usada de modo arbitrario” (STC Exps. n.ºs 00012-2018-PI y 00013-2018-PI, f. j. 34). Como ha sido indicado, esta clase de prácticas terminaría por tergiversar la finalidad del artículo 105 de la Constitución de 1993.
16. Lo anterior significa que las dispensas y exoneraciones reguladas en el Reglamento del Congreso o aceptadas por la práctica parlamentaria (Cuadro 1) no deben ser empleadas con el propósito de reducir el margen de deliberación que pueda existir en los distintos ámbitos parlamentarios. Aquello sobre todo cuando nos encontramos ante una disposición que pretende regular un asunto de un gran valor (como lo es, por ejemplo, el de nuestra forma constitucional de gobierno y el de la determinación de los alcances de competencias específicas del Gobierno, su presidente y Consejo de Ministros, o su Gabinete por una entidad distinta a ellas, como es el Congreso) o con una gran repercusión. Dicho tipo de regulación, por el contrario, requeriría de un profundo y reflexivo intercambio de opiniones, incluso con aportes de técnicos y especialistas en la materia regulada, así como la posibilidad de reflexionar y revisar lo avanzado en las diferentes etapas del trámite legislativo.
17. Es más, considero que, sobre la base de lo enunciado aquí, y a efectos de explicitar de mejor modo los deberes correlativos al deber de deliberar, en este caso en el marco del debate parlamentario en torno a la aprobación de normas con rango legal, deben enunciarse dos criterios a tomar en cuenta: *exigencia deliberativa* y *suficiencia deliberativa*. No basta pues con hablar de déficits deliberativos, sino es responsabilidad de la judicatura ordinaria señalar e incluso establecer qué criterios son los pertinentes para especificar, de la manera más óptima posible, que



situaciones nos permiten encontrarnos ante uno de esos déficits.

18. Estas, y sin perjuicio de las especificaciones correspondientes que añadimos, se refieren, respectivamente, a la necesidad de que algunas materias sean objeto de un debate más intenso, y al deber de tener en cuenta un estándar deliberativo y formal mínimo.

**Exigencia deliberativa:** Conforme a este criterio, algunos temas, debido a su relevancia constitucional o a su importancia manifiesta, deben implicar mayores esfuerzos en cuanto al debate y la generación de consensos en torno a los contenidos a ser aprobados.

En este sentido, algunas materias, principalmente en atención a lo dispuesto por la propia Constitución, deben encontrarse sujetas a un mayor escrutinio deliberativo. Aquello implica, básicamente, que cuando mayor sea la importancia o relevancia constitucional del asunto discutido, mayor debe ser el estándar para evaluar la suficiencia deliberativa del procedimiento parlamentario.

De este modo, entre los temas que pueden encontrarse como lo que deben exigir una mayor exigencia en la discusión, la reflexión y la eventual revisión de los contenidos aprobados o por aprobar, encontramos por ejemplo:

- Los asuntos considerados por la propia Constitución como “deberes primordiales” del Estado (artículo 44): soberanía nacional, derechos humanos, seguridad nacional y bienestar general basado en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación.
- Las materias que forman parte del núcleo identitario de nuestra forma de Estado, de nuestra forma de gobierno, de nuestro sistema político o de nuestro constitucionalismo en general: sistema político republicano y democrático (artículo 3, 43 al 46), Estado social (artículos 43, 23 y 59), Estado independiente y soberano (artículo 43), forma de Estado unitario y descentralizado (artículos 43, 188 y ss.), forma de gobierno (artículos 43, 90 y ss.), régimen de separación entre iglesia y Estado o de “Estado laico” (artículo 50). En igual sentido, deben ser objeto de un mayor escrutinio deliberativo regulaciones que indican en nuestra Constitución económica (artículo 58 y ss.), nuestra Constitución cultural (artículos 2, incisos 8 y 19; 21 y 89), o nuestra Constitución ambiental (artículos 7-A, 66 y ss.), y similares.
- Las cuestiones que, conforme con la Constitución, deben ser reguladas necesariamente a través de leyes orgánicas (artículos 200, inciso 6; 31, 66 y 106): los derechos de participación política, el aprovechamiento de los recursos naturales, la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado (básicamente de los poderes estatales y los organismos constitucionales autónomos) y los procesos constitucionales.



- Los temas contenidos en tratados internacionales y que, también por mandato constitucional, requieren en atención al objeto de la regulación, de una intervención necesaria del Congreso (artículo 56): derechos humanos; soberanía, dominio o integridad del Estado; defensa nacional; y obligaciones financieras del Estado.

En atención a ello, en todos casos corresponde un mayor nivel de exigencia deliberativa, es decir un escrutinio deliberativo exigente o alto, en el proceso de discusión, aprobación y reflexión en torno a disposiciones legislativas.

En el marco de lo expuesto, asimismo, es posible hacer referencia a un segundo grupo de materias que requerirían de un escrutinio deliberativo intermedio: por ejemplo, aquellas relacionadas con los objetivos y políticas contenidas en el Acuerdo Nacional. Recordemos, a estos efectos, que el propio reglamento del Congreso prevé como un requisito para las proposiciones de ley o de resolución legislativa, que estas deben hacer referencia explícita a si lo regulado relacionado con “políticas de Estado expresadas en el Acuerdo Nacional”. En igual sentido, podría incorporarse, por ejemplo, lo relacionado a lo contenido en el “Plan Estratégico de Desarrollo Nacional” (actualmente el “Plan Bicentenario. El Perú hacia el 2021”, pero que se encuentra sujeto a revisión por parte del Ceplan, Centro Nacional de Planeamiento Estratégico).

Finalmente, y con beneficio de inventario, seguramente las otras materias que podrían ser reguladas les competiría un nivel de exigencia deliberativa menor, y por ende, se trataría de cuestiones cuyos déficits deliberativos (lo cual, por cierto, habría que evaluar caso por caso) no necesariamente acarrearía la inconstitucionalidad de la disposición legislativa.

**Suficiencia deliberativa:** Este criterio alude a los presupuestos o condiciones mínimas de discusión y reflexión que corresponde exigir en la tramitación de una ley o resolución legislativa.

Ahora bien, al respecto, es claro que no se le puede negar al Congreso la posibilidad de tramitar con celeridad y de modo excepcional algunas propuestas, eximiendo para ello a las iniciativas, proyectos o dictámenes de algunas de las etapas del procedimiento legislativo. Sin embargo, y en sentido inverso, tampoco puede aceptarse que, con base a la posibilidad de que algunos requisitos o etapas puedan ser exoneradas, se elimine toda forma de deliberación o de reflexión sobre el contenido de la ley, de tal forma de que la discrecionalidad con la que cuenta el Congreso para eximir o dispensar a los proyectos del cumplimiento de algunas exigencias reglamentarias no constituya, más bien, una arbitrariedad.

Con base en ello, es posible hacer referencia a dos presupuestos mínimos que deben tenerse en cuenta en atención a la suficiencia deliberativa en la tramitación de un proyecto legislativo.



- **Deliberación mínima:** Este criterio alude a la necesidad de que las propuestas legislativas deban pasar, por lo regular o como estándar medio, por un espacio en el cual haya sido posible discutir sus contenidos, esto es, intercambiar razones a favor y en contra de la regulación con la finalidad de mejorar, corregir o validar la propuesta de que se trata.

Dentro de las etapas del procedimiento legislativo, las directamente relacionadas a este ámbito de deliberación son las del debate (1) en el seno de las comisiones de estudio (donde la discusión es principalmente técnica y se permite la intervención de especialistas, y de agentes sociales o públicos relevantes) y (2) en el Pleno del Congreso (donde, además, la discusión adquieren un temperamento político). En este sentido, el que una ley o una resolución legislativa deba ser objeto, en algún punto, de deliberación, significa que, *prima facie* y como parte del “escrutinio deliberativo medio”, no puede exonerarse a mismo proyecto legislativo de los dos momentos o etapas de deliberación.

- **Reflexión o revisión:** Por su parte, este criterio expresa el valor, en el marco de la necesidad de dar razones y de evitar cualquier atisbo de arbitrariedad, de reflexionar interna o colectivamente en torno a lo contenido en las propuestas legislativas. En este mismo sentido, tiene relación también con la necesidad de dar cuenta a la sociedad, o a otros actores institucionales que pudieran estar involucrados, sobre los contenidos de alguna decisión legislativa cuya aprobación se esté tramitando.

Como es evidente, los espacios en los que esta revisión o reflexión sobre las propuestas legislativas se hacen posibles, en lo principal, se dan con (1) la publicación de los dictámenes de las comisiones (pues se permite que la sociedad y los actores políticos conozcan la propuesta así como la opinión de los congresistas que integran la comisión) o, también, permitiendo (2) una segunda votación en el Pleno del Congreso (ya que se hace posible que los mismos congresistas tengan un momento de reflexión y de revisión de lo que aprobaron en primera votación –asunto de especial importancia en el marco de un modelo unicameral– y, además, en el ínterin el proyecto legislativo es conocido y valorado por la comunidad política).

En este marco, conforme a un estándar de “escrutinio deliberativo intermedio”, deberá darse cuando menos alguno de estos momentos o espacios reflexivos para que una ley o resolución sea considerada constitucional con base a su suficiencia deliberativa.

Ciertamente, lo que viene exigido por el criterio que venimos



desarrollando no es, en absoluto, un estándar material de deliberación (por ejemplo: un debate “de calidad”, “prolongado”, “con participación de determinados actores” o “con tal cantidad de tiempo”, etc.), en la medida que no se le puede exigir a los actores deliberar en tal cual o sentido, o con una específica extensión o intensidad. Lo que sí viene exigido es, en todo caso, es que se haya presentado, la oportunidad efectiva de deliberar y reflexionar, esto es, que al proyecto legislativo no se le haya exonerado de los requisitos o las etapas elementales que corresponden.

19. En el presente caso, se tiene lo siguiente:

a) La Junta de Portavoces, en sesión virtual y con la mayoría del número legal de los miembros del Congreso representados en dicho órgano parlamentario (126 votos), **aprobó la exoneración del dictamen de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado** respecto del Proyecto de Ley 5421/2015-PE (actualizado como Proyecto de Ley 2626/2017-PE, que dio origen a la Ley 31092).

b) La Junta de Portavoces, en sesión virtual y con la mayoría del número legal de los miembros del Congreso representados en dicho órgano parlamentario (126 votos), aprobó la ampliación de agenda de la sesión del Pleno donde se puso a debate el Proyecto de Ley 5421/2015-PE (actualizado como Proyecto de Ley 2626/2017-PE), el cual fue aprobado, por unanimidad, con 110 votos. Cabe indicar que en la misma sesión virtual del Pleno **se solicitó que se ponga a consideración la exoneración de la segunda votación**, la cual fue aprobada, por unanimidad, con 114 votos, para luego remitir la autógrafa de ley respectiva al presidente de la República.

20. Por ende, se advierte que en el presente caso el procedimiento parlamentario que siguió la ley cuestionada fue exonerado en algunas de sus etapas conforme a lo dispuesto por la Constitución y el Reglamento del Congreso. Ahora bien, dada la materia regulada por la disposición bajo control (creación de un distrito específico), consideramos que no requería un escrutinio deliberativo elevado, por lo que las exoneraciones realizadas al procedimiento parlamentario en el presente caso no repercutieron negativamente en la tramitación de la ley bajo análisis.

21. Finalmente, y en atención a la actual práctica parlamentaria, la cual permite exonerar o dispensar a las propuestas legislativas de requisitos o etapas, sin mayores exigencias, a través de formatos escuetos en cuanto en contenido de lo exonerado o incluso a distancia, sin mayor justificación o debate, considero necesario exhortar al congreso de la República para que regule este tipo de situaciones con base a los criterios formales y sustantivos aquí desarrollados.



**Sobre la utilización del término “*departamento*” en la ponencia**

22. En último término, la Constitución Política de 1993, sobre todo luego de su reforma en el año 2002, viene promoviendo un proceso de descentralización territorial que pasa por, entre otras medidas, establecer gobiernos regionales, los cuales temporalmente se asientan sobre la base de los antiguos departamentos.
23. En esa misma línea de pensamiento, las leyes de desarrollo constitucional sobre el particular, y cuya constitucionalidad nadie ha cuestionado, han establecido que las circunscripciones subnacionales hoy vigentes son los gobiernos regionales y los gobiernos locales (en este último caso, podrá a su vez hablarse de municipios provinciales y municipios distritales).
24. En este sentido, y habiendo sido suprimida la denominación “departamentos”, aun cuando la misma todavía sea muy utilizada en el lenguaje coloquial, debe dejarse de utilizar, máxime si estamos haciendo referencia a la misma en una sentencia del Tribunal Constitucional del Perú.
25. Al respecto, y como ya lo he señalado en otras ocasiones, considero que a pesar de que pueda haberse generalizado un uso impreciso o indebido de algunas palabras o expresiones, a los jueces de este Alto Tribunal les corresponde preservar el rigor técnico de lo que expresan en sus resoluciones, por lo que recomiendo respetuosamente el uso de la expresión indicada en el sentido que expongo.

S.

**ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA**