



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 269/2023

PLENO JURISDICCIONAL

Expediente 0023-2021-PI/TC

## **SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

30 de marzo de 2023

### **Caso de la creación de nuevos distritos**

PODER EJECUTIVO C. CONGRESO DE LA REPÚBLICA

#### **Asunto**

Demanda de inconstitucionalidad contra las leyes 31128, 31130, 31132, 31133, 31134, 31135, 31137, 31138, 31141, 31142, 31162, 31163, 31186 y 31197, mediante la cual se cuestiona la creación de distritos en diferentes provincias correspondientes a los departamentos de Ayacucho, Apurímac, Cusco, Huancavelica, San Martín y Ucayali.

Magistrados firmantes:

SS.

**MORALES SARA VIA  
PACHECO ZERGA  
GUTIERREZ TICSE  
DOMÍNGUEZ HARO  
MONTEAGUDO VALDEZ  
OCHOA CARDICH**



## TABLA DE CONTENIDOS

| Normas impugnadas                                                                                       | Parámetro de control                                                                                         |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Leyes 31128, 31130, 31132, 31133, 31134, 31135, 31137, 31138, 31141, 31142, 31162, 31163, 31186 y 31197 | Constitución Política del Perú<br>- Arts. 43, 76, 79, 102.7, 105<br><br>Reglamento del Congreso<br>- Art. 76 |

### I. ANTECEDENTES

#### A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

#### B. DEBATE CONSTITUCIONAL

##### B-1. DEMANDA

##### B-2. CONTESTACIÓN DE DEMANDA

#### C. INTERVINIENTES

##### C-1 TERCERO

##### C-2 *AMICUS CURIAE*

### II. FUNDAMENTOS

#### §1. DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSIA

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

##### 2.1. ANÁLISIS DE LAS COMPETENCIAS DEL PODER EJECUTIVO Y EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA PARA LA APROBACIÓN DE LEYES DE DEMARCACIÓN TERRITORIAL

##### 2.1.1. PRESENTACIÓN DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA SOBRE DEMARCACIÓN TERRITORIAL A CARGO DEL PODER EJECUTIVO



**2.1.2. ACTUALIZACIÓN DE PROYECTOS DE LEY SOBRE DEMARCACIÓN TERRITORIAL ARCHIVADOS DURANTE EL PERÍODO 2011-2016**

**2.1.3. RETIRO DE LAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS SOBRE DEMARCACIÓN TERRITORIAL POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO**

**2.1.4. LA TRAMITACIÓN Y APROBACIÓN DE INICIATIVAS LEGISLATIVAS SOBRE DEMARCACIÓN TERRITORIAL, PRESENTADAS POR EL PODER EJECUTIVO CON CARÁCTER DE URGENTE, DE ACUERDO CON LA CONSTITUCIÓN Y EL REGLAMENTO DEL CONGRESO**

**2.1.5. LA ALEGADA VULNERACIÓN DEL ARTÍCULO 79 DE LA CONSTITUCIÓN Y DEL DECRETO LEGISLATIVO 1275 EN EL PRESENTE CASO**

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

**3.1. SOBRE LA ALEGADA VULNERACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 102.7 Y 43 DE LA CONSTITUCIÓN**

**4. EL ESTADO Y LA COLABORACIÓN DE SUS PODERES**

**III. FALLO**



## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 30 días del mes de marzo de 2023, reunido el Tribunal Constitucional, en sesión del Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los señores magistrados Morales Saravia (presidente), Pacheco Zerga (vicepresidente), Gutiérrez Ticse, Domínguez Haro, Monteagudo Valdez y Ochoa Cardich, pronuncia la siguiente sentencia.

### I. ANTECEDENTES

#### A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

Con fecha 28 de junio de 2021, el procurador público especializado en Materia Constitucional del Poder Ejecutivo interpone demanda de inconstitucionalidad contra las leyes 31128, 31130, 31132, 31133, 31134, 31135, 31137, 31138, 31141, 31142, 31162, 31163, 31186 y 31197, que, a su criterio, contravienen por la forma y el fondo la Constitución Política de 1993.

Por su parte, con fecha 5 de noviembre 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 presentan una serie de argumentos sobre la constitucionalidad 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:

- El procurador de la parte demandante sostiene que todas las leyes cuestionadas adolecen de vicios de inconstitucionalidad por la forma, al haberse vulnerado el procedimiento para su aprobación.
- Al respecto, señala que no se ha respetado la competencia exclusiva que tiene el Poder Ejecutivo en materia de iniciativa legislativa sobre demarcación territorial, establecida en el artículo 102.7 de la Constitución, y en el artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República (en adelante, RCR).
- Alega que los Proyectos de Ley 5371/2015-PE, 5372/2015-PE, 5373/2015-PE, 5374/2015-PE, 5385/2015-PE, 5387/2015-PE, 5407/2015-PE, 5408/2015-PE, 5409/2015-PE, 5420/2015-PE, 5422/2015-PE, 5423/2015-PE, 5424/2015-PE, 5425/2015-PE, presentados por el Poder Ejecutivo, fueron archivados al concluir el período parlamentario 2011-2016 y, que posteriormente, fueron retirados formalmente mediante el Oficio 46-2018-PR, de fecha 16 de marzo de 2018, suscrito por el presidente de la República y con el previo acuerdo del Consejo de Ministros.



- En tal sentido, menciona que la decisión del Congreso de la República de actualizar los referidos proyectos de ley, asignándoles nuevos números, y de remitirlos luego a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, para su dictamen, fue inconstitucional.
- Por ello, dicha parte concluye que los mencionados proyectos de ley dieron lugar a leyes que en la práctica son propuestas legales del Poder Legislativo, mas no del Poder Ejecutivo.
- Así, indica que las leyes de creación de los distritos de Santa Lucía, Unión Progreso, Cochabamba, Huipoca, Putis, Río Magdalena, Ninabamba, Patibamba, Boquerón, Kumpirushiato, Cielo Punco, Manitea, Ahuayro y Unión Asháninka, son inconstitucionales, dado que vulneran lo dispuesto en los ya citados artículos 102.7 de la Constitución y 76 del RCR.
- Por otra parte, el procurador alega que no se ha respetado la necesaria participación y opinión del Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), sobre la viabilidad técnica y financiera de los distritos a crear; y que, en tal sentido, se vulneró el artículo 79 de la Constitución, que prohíbe a los congresistas crear o aumentar gasto público, así como la Quinta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1275, que concretiza, a su criterio, dicho mandato constitucional, y establece como requisito para el redimensionamiento o la creación de nuevos distritos y/o provincias, “contar con un informe previo favorable del MEF, respecto de la sostenibilidad fiscal de las jurisdicciones involucradas en la propuesta”.
- De igual forma, respecto al mencionado procedimiento de aprobación de las leyes impugnadas, el procurador demandante agrega que mediante los acuerdos de la Junta de Portavoces se dispuso, en dos ocasiones, la exoneración de dictámenes por parte de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado.
- Así, refiere que primero se dispensó a tales proyectos de ley de la discusión y dictamen de comisión, y pasaron directamente al Pleno del Congreso para su aprobación y que, en segundo lugar, se volvió a dispensar de dictamen a las observaciones realizadas por el Poder Ejecutivo respecto de cada autógrafa, y pasaron también directamente a la agenda del Pleno.
- Destaca así que tales actuaciones han contravenido el artículo 105 de la Constitución, que dispone que todo proyecto de ley debe ser aprobado por una Comisión dictaminadora. Y precisa que si bien de conformidad con el inciso 2 del artículo 31-A del RCR, se puede exonerar del dictamen de comisión a los proyectos de ley remitidos por el Poder Ejecutivo con carácter de urgente, esta situación no se habría presentado en los casos de las leyes impugnadas, por cuanto no son propuestas que dicho Ejecutivo haya presentado durante el período legislativo 2016-2021.



- Añade que, si en todo caso, se considera que las leyes cuestionadas tuvieron su origen en los proyectos de ley presentados en el año 2016, debe tenerse en cuenta que el Poder Ejecutivo ha manifestado que aquellos proyectos son inviables técnicamente.
- En la demanda también se expresa que las mencionadas normas adolecen de vicios de inconstitucionalidad por el fondo, por cuanto vulneran el principio de separación de poderes (artículo 43 de la Constitución), desde la perspectiva de la separación propiamente dicha y de la cooperación entre los órganos constitucionales, así como el artículo 102.7 de la Constitución, en relación con la competencia del Poder Ejecutivo en materia de demarcación territorial.
- En cuanto a la primera infracción sustantiva, el procurador sostiene que no se respetó la iniciativa legislativa especial que tiene el Poder Ejecutivo en materia de demarcación territorial, ni la interacción que debe existir entre el Congreso de la República y el Poder Ejecutivo para expedir normas sobre dicha materia.
- Sobre ello, dicha parte explica que el procedimiento de aprobación de las leyes cuestionadas demuestra la ausencia de acciones por parte del Congreso para evaluar su contenido, y no considera el desarrollo de acciones conjuntas y de coordinación con el Poder Ejecutivo, en beneficio de la persona y de la sociedad.
- Finalmente, en cuanto a la segunda infracción sustantiva, el procurador del Poder Ejecutivo destaca que la competencia en demarcación territorial es compartida entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.
- En ese sentido, asevera que el Poder Ejecutivo cumple con el rol de elaborar un expediente técnico administrativo para determinar la viabilidad de la creación de un distrito y presentar el respectivo proyecto de ley; y que, por su lado, el Poder Legislativo, sobre la base del ejercicio de las competencias del Ejecutivo, debate y aprueba la ley de creación de un distrito.
- Lo anterior, a criterio del procurador demandante, implica que la creación de distritos es un asunto con incidencias políticas, pero con sustento técnico, lo que le corresponde al Poder Ejecutivo, a través de sus órganos correspondientes.
- El Poder Ejecutivo sostiene que cuenta con las siguientes competencias exclusivas: i) elaborar los informes técnicos relacionados con la demarcación territorial y ii) presentar iniciativas legislativas sobre dicha materia.
- En ese entendido, el procurador advierte que los proyectos de ley presentados para la creación de los mencionados distritos fueron archivados y que el Poder Ejecutivo no volvió a presentar nuevos proyectos de ley.
- Añade que, cuando en el Congreso se acordó desarchivarlos y pedir su actualización, el Poder Ejecutivo retiró los proyectos de creación de los distritos de Santa Lucía, Unión Progreso, Cochabamba, Huipoca, Putis, Río Magdalena, Ninabamba,



Patibamba, Boquerón, Kumpirushiato, Cielo Punco, Manitea, Ahuayro y Unión Asháninka.

- En consecuencia, alega que el Congreso de la República ha creado los distritos en referencia sin considerar la evaluación técnica, que es competencia exclusiva del Poder Ejecutivo.
- Por tales razones, el procurador demandante considera que las leyes impugnadas también han vulnerado el artículo 102.7 de la Constitución y, por ende, deben ser declaradas inconstitucionales.

## **B-2. CONTESTACIÓN DE DEMANDA**

Los argumentos expuestos en la contestación de la demanda son los siguientes:

- El apoderado especial del Congreso de la República aduce que las leyes cuestionadas no adolecen de vicios de inconstitucionalidad y, por lo tanto, solicita que la demanda sea declarada infundada en todos sus extremos.
- Indica que el procedimiento legislativo que dio origen a las leyes impugnadas se realizó de conformidad con el artículo 107 de la Constitución y con los artículos 74 y 76 del Reglamento del Congreso. Acota que el Poder Ejecutivo presentó los respectivos proyectos de ley y solicitó que sean tramitados con carácter de urgencia, en atención al artículo 105 de la Constitución.
- En la contestación de la demanda también se destaca que mediante el Acuerdo 26-2017-2018/CONSEJO-CR1, de fecha 2 de noviembre de 2017, el Consejo Directivo del Congreso aprobó por unanimidad el trámite para la actualización de los proyectos de ley sobre demarcación territorial presentados por el Poder Ejecutivo durante el período parlamentario 2011-2016, que no fueron rechazados.
- En tal sentido, se estableció que dicha actualización procedía, a solicitud de los congresistas, de la Comisión de Descentralización o del Poder Ejecutivo, y con el previo acuerdo del Consejo Directivo.
- Posteriormente, de conformidad con el acuerdo antes referido, el apoderado especial menciona que en el Acuerdo 37-2017-2018/CONSEJO-CR, adoptado el 7 de marzo de 2018, el Consejo Directivo del Congreso dispuso el procedimiento para actualizar los siguientes proyectos de ley:

---

<sup>1</sup>Disponible en el sitio web del Congreso de la República. Acta de la 5ª Sesión del Consejo Directivo: [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ArchGeneral/acuerdosconsejo.nsf/ActaSesion/4B389A348EE33996052582340073BD0A/\\$FILE/cd05-02.nov.2017.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ArchGeneral/acuerdosconsejo.nsf/ActaSesion/4B389A348EE33996052582340073BD0A/$FILE/cd05-02.nov.2017.pdf).



- 5371/2015-PE
  - 5372/2015-PE
  - 5373/2015-PE
  - 5374/2015-PE
  - 5385/2015-PE
  - 5387/2015-PE
  - 5407/2015-PE
  - 5408/2015-PE
  - 5409/2015-PE
  - 5424/2015-PE
  - 5425/2015-PE
- Del mismo modo, anota que mediante el Acuerdo 23-2020-2021/CONSEJO-CR, adoptado el 11 de diciembre de 2020, el Consejo Directivo del Congreso tramitó la actualización de los proyectos de ley 5420/2015-PE, 5422/2015-PE y 5423/2015-PE.
  - En esta línea, sostiene que no se ha vulnerado la competencia exclusiva de iniciativa legislativa que tiene el Poder Ejecutivo en materia de demarcación territorial (artículo 102.7 de la Constitución), por cuanto el Congreso de la República respetó el procedimiento parlamentario para tramitar los 14 proyectos de ley, de conformidad con la Constitución y el RCR.
  - El apoderado especial subraya que no se ha vulnerado la competencia exclusiva de iniciativa legislativa del Poder Ejecutivo en materia de demarcación territorial, por cuanto el Congreso no ha hecho suyos los proyectos de ley que dieron origen a las leyes impugnadas. Precisa que, en realidad, el Congreso se ha limitado a cumplir con su atribución constitucional de aprobarlas en el período parlamentario siguiente al de su presentación, y que tales proyectos, previamente, se desarchivaron y actualizaron.
  - Por otro lado, en la contestación de la demanda se reconoce que el Poder Ejecutivo no autorizó, a través del MEF, el gasto que se iba a generar con la aprobación de las leyes impugnadas; no obstante, se afirma también que ello puede subsanarse, de acuerdo con lo establecido en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.
  - Al respecto, asevera que, con posterioridad a la dación de las leyes impugnadas, el Poder Ejecutivo, a través de diversos actos y normas, ha prestado su consentimiento para la generación del gasto que supone la implementación de creación de los referidos distritos. Por lo tanto, el apoderado especial sostiene que no se ha atentado contra la prohibición de iniciativa de gasto que tienen los congresistas.
  - Manifiesta que dicha implementación se ha llevado a cabo a través de la incorporación de dichos distritos en los índices de distribución de diversos recursos, como la regalía minera, el canon minero, el canon gasífero, el canon hidroenergético, el canon por la producción de petróleo y gas, en el Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea (Focam) y en el Fondo de Compensación Municipal (Foncomun).





- Agrega a lo anterior que se han expedido las correspondientes resoluciones ministeriales del MEF, a través de la ejecución del gasto público durante el ejercicio fiscal del año 2021, por parte de los pliegos presupuestarios de los gobiernos locales correspondientes a dichos distritos, y la inclusión de los pliegos de los gobiernos locales de los distritos antes mencionados en el proyecto de Ley del Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2022.
- En lo que concierne al estudio en Comisión y la publicación del dictamen de los procedimientos legislativos, la parte emplazada afirma que estos se realizaron siguiendo lo previsto en el artículo 105 de la Constitución y en el artículo 77 del RCR, al haber sido enviados a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado.
- Asimismo, agrega que en atención al inciso 2 del artículo 31-A del Reglamento del Congreso, la Junta de Portavoces, con la mayoría del número legal de los miembros del Congreso, aprobó la exoneración de los correspondientes dictámenes de Comisión.
- Apunta que dicha exoneración sería inconstitucional si las leyes objeto de control regularan materias complejas e incidieran en la naturaleza de nuestro régimen político, tal y como se expuso en la Sentencia 0006-2018-PI/TC; situación que no se presenta en esta controversia.
- Respecto al debate en el Pleno del Congreso, el apoderado especial indica que los proyectos de ley 2628/2017-PE, 2663/2017-PE, 2664/2017-PE, 2665/2017-PE, 2666/2017-PE, 2667/2017-PE, 2668/2017-PE, 2670/2017-PE, 2671/2017-PE, 2672/2017-PE, 2673/2017-PE, 6781/2020-PE, 6782/2020-PE y 6783/2020-PE, fueron aprobados en primera votación.
- Seguidamente, indica que salvo el caso de los proyectos de ley 2668/2017-PE y 2670/2017-PE, se exoneraron de segunda votación 12 proyectos de ley, en este caso los proyectos 2628/2017-PE, 2663/2017-PE, 2664/2017-PE, 2665/2017-PE, 2666/2017-PE, 2667/2017-PE, 2671/2017-PE, 2672/2017-PE, 2673/2017-PE, 6781/2020-PE, 6782/2020-PE y 6783/2020-PE.
- El apoderado especial también alega que se remitieron al presidente de la República las 14 autógrafas de ley correspondientes, y que este último presentó al Congreso las observaciones formuladas, las cuales fueron enviadas a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado.
- Pone de relieve que la Junta de Portavoces, con la mayoría del número legal de los miembros del Congreso (conforme al inciso del artículo 31-A del RCR), aprobó la exoneración del dictamen de la Comisión antes mencionada, respecto de las observaciones a las autógrafas de ley correspondientes a 13 proyectos de ley: 2628/2017-PE, 2663/2017-PE, 2664/2017-PE, 2665/2017-PE, 2666/2017-PE,



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la creación de nuevos distritos | 10

2667/2017-PE, 2668/2017-PE, 2670/2017-PE, 2671/2017-PE, 2672/2017-PE, 2673/2017-PE, 6782/2020-PE y 6783/2020-PE.

- Acota que la referida Junta también aprobó la exoneración del plazo de publicación del dictamen de insistencia recaído en la observación de la autógrafa de la ley originada en el proyecto de ley 6781/2020-PE.
- Y menciona, por último, que el Pleno del Congreso aprobó por insistencia las autógrafas de ley originadas con los proyectos 2628/2017-PE, 2663/2017-PE, 2664/2017-PE, 2665/2017-PE, 2666/2017-PE, 2667/2017-PE, 2668/2017-PE, 2670/2017-PE, 2671/2017-PE, 2672/2017-PE, 2673/2017-PE, 6781/2020-PE, 6782/2020-PE y 6783/2020-PE; que luego fueron promulgadas por la presidenta del Congreso de la República, conforme al artículo 108 de la Constitución.
- En consecuencia, advierte que las leyes impugnadas no resultan inconstitucionales por la forma, por cuanto se ha seguido el procedimiento constitucional y reglamentario sin infringir la competencia de iniciativa que corresponde al Poder Ejecutivo en materia de demarcación territorial (artículo 102.7 de la Constitución y artículo 76 del Reglamento del Congreso), y sin contravenir la prohibición de iniciativa de gasto por parte de los congresistas (artículo 79 de la Constitución).
- Respecto de la alegada inconstitucionalidad por el fondo, el apoderado especial del Congreso de la República sostiene que no se ha vulnerado el principio de separación de poderes, porque con la aprobación de las leyes cuestionadas en este proceso se atendieron las situaciones descritas por el Poder Ejecutivo en las exposiciones de motivos de cada una de las iniciativas legislativas presentadas.
- Antes bien, el apoderado especial afirma que el Congreso aprobó las leyes impugnadas a fin de promover el bienestar general, que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la nación, como ordena el artículo 44 de la Constitución.
- Finalmente, el emplazado alega que las referidas iniciativas legislativas estuvieron acompañadas con un informe técnico favorable emitido por la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). Por ello, concluye que se ha respetado la competencia del Poder Ejecutivo en materia de demarcación territorial.

### C. INTERVINIENTES

#### C.1 TERCERO

Mediante el auto de fecha 19 de julio de 2022, el Tribunal Constitucional incorpora en calidad de tercero a la Comunidad Campesina de Palestina.



## C.2 AMICUS CURIAE

Mediante auto de fecha 19 de julio de 2022, el Tribunal Constitucional admite la intervención de la Municipalidad Distrital de Boquerón, provincia de Padre Abad, departamento Ucayali, en calidad de *amicus curiae*.

## II. FUNDAMENTOS

### §1. DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSIA

1. El objeto del presente proceso constitucional es que determine si el Poder Legislativo incurrió en vicios de inconstitucionalidad al expedir las Leyes 31128, 31130, 31132, 31133, 31134, 31135, 31137, 31138, 31141, 31142, 31162, 31163, 31186 y 31197. Según la parte demandante, tales normas habrían vulnerado los artículos 43, 76, 79, 102.7 y 105 de la Constitución, así como el artículo 76 del Reglamento del Congreso.
2. Conviene precisar que las referidas leyes tuvieron como objetivo crear distritos en diferentes provincias correspondientes a los departamentos de Ayacucho, Apurímac, Cusco, Huancavelica, San Martín y Ucayali, así como establecer sus respectivos límites territoriales (artículo 2 de cada ley), conforme se expresa en el siguiente cuadro:

| Nº | Leyes impugnadas | Objeto (artículo 1 de cada Ley)                                                                                                    |
|----|------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1  | Ley 31128        | “Crear el distrito de Santa Lucía en la provincia de Tocache del departamento de San Martín”.                                      |
| 2  | Ley 31130        | “Crear el distrito de Unión Progreso, con su capital San Antonio, en la provincia de La Mar del departamento de Ayacucho”.         |
| 3  | Ley 31132        | “Crear el distrito de Cochabamba, con su capital Cochabamba Grande, en la provincia de Tayacaja del departamento de Huancavelica”. |
| 4  | Ley 31133        | “Crear el distrito de Huipoca, con su capital Huipoca, en la provincia de Padre Abad del departamento de Ucayali”.                 |
| 5  | Ley 31134        | “Crear el distrito de Putis, con su capital Rodeo, en la provincia de Huanta del departamento de Ayacucho”.                        |
| 6  | Ley 31135        | “Crear el distrito de Río Magdalena, con su capital Monterrico, en la provincia de La Mar del departamento de Ayacucho”.           |
| 7  | Ley 31137        | “Crear el distrito de Ninabamba, con su capital Ninabamba, en la provincia de La Mar del departamento de Ayacucho”.                |
| 8  | Ley 31138        | “Crear el distrito de Patibamba, con su capital Patibamba, en la provincia de La Mar del departamento de Ayacucho”.                |



|    |           |                                                                                                                                               |
|----|-----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 9  | Ley 31141 | “Crear el distrito de Boquerón, con su capital Boquerón, en la provincia de Padre Abad del departamento de Ucayali”.                          |
| 10 | Ley 31142 | “Crear el distrito de Kumpirushiato, con su capital Kepashiato, en la provincia de La Convención del departamento de Cusco”.                  |
| 11 | Ley 31162 | “Crear el distrito de Cielo Punco, con su capital Chirumpiari, en la provincia de La Convención del departamento de Cusco”.                   |
| 12 | Ley 31163 | “Crear el distrito de Manitea, con su capital Tawantinsuyo, en la provincia de La Convención del departamento de Cusco”.                      |
| 13 | Ley 31186 | “Crear el distrito de Ahuayro, con su capital Ahuayro, en la provincia de Chincheros del departamento de Apurímac”.                           |
| 14 | Ley 31197 | “Crear el distrito de Unión Asháninka, con su capital el centro poblado Mantaro, en la provincia de La Convención del departamento de Cusco”. |

3. A continuación, este Tribunal evaluará si las leyes impugnadas incurren 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

4. Con relación a la clasificación o tipología de los vicios de inconstitucionalidad, de acuerdo con el artículo 74 del Nuevo Código Procesal Constitucional, la infracción contra la jerarquía normativa de la Constitución puede ser:

- i) Directa o indirecta;
- ii) Total o parcial; y,
- iii) Por la forma o por el fondo.

5. Y, en cuanto a la inconstitucionalidad formal, este Tribunal ha tenido oportunidad de establecer que una ley puede incurrir en una infracción constitucional por la forma en tres supuestos [Sentencia 00020-2005-AI acumulados, fundamento 22]:

- (i) *Cuando se produce el quebrantamiento del procedimiento legislativo previsto en la Constitución para su aprobación.* Se configura este supuesto si, por ejemplo, el Poder Ejecutivo expide un decreto legislativo sin que se haya dictado la ley que lo autoriza para dicho efecto, de acuerdo a lo señalado en el artículo 104 de la Constitución.
- (ii) *Cuando se ha ocupado de una materia que la Constitución directamente ha reservado a otra específica fuente formal del derecho.* Así, por ejemplo, existen determinadas materias que la Constitución reserva a las leyes orgánicas (vgr. de conformidad con el artículo 106, la regulación de la estructura y el funcionamiento de las entidades del



Estado previstas en la Constitución), razón por la cual en caso de que una ley ordinaria se ocupe de dicha regulación, incurriría en un vicio de inconstitucionalidad formal.

(iii) *Cuando es expedida por un órgano que, constitucionalmente, resulta incompetente para hacerlo.* Ello tendría lugar, por ejemplo, si el Poder Legislativo expidiera decretos de urgencia, pues la posibilidad de dictar dichas fuentes normativas ha sido reservada al Presidente de la República, conforme a lo previsto en el artículo 118, inciso 19 de la Constitución.

6. Este Tribunal advierte que la presunta infracción constitucional por la forma en la que habría incurrido el Congreso de la República al aprobar las catorce leyes impugnadas es la que se recoge en el primer supuesto enunciado en el fundamento precedente, lo que a su vez habría repercutido negativamente en el ejercicio de las atribuciones constitucionales del Poder Ejecutivo en materia de demarcación territorial.
7. 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 puedan dejar de observarse las pautas que emanan de la Constitución y del RCR, pues ello ingresaría en el ámbito de lo constitucionalmente prohibido (Cfr. Sentencia 00015-2012-PI/TC, fundamento 4).
8. En otras palabras, si bien el procedimiento parlamentario cuenta con un considerable margen de maniobra política, este no puede ser contrario a las obligaciones que emanan de la Constitución o de las normas que conforman el bloque de constitucionalidad.
9. 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.
10. Sin embargo, en determinadas ocasiones, el parámetro de constitucionalidad puede comprender a otras fuentes distintas de la Constitución y principalmente –aunque no exclusivamente– 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).
11. 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", 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", cuando por encargo de la Constitución pueden limitar el contenido de tales normas.
12. 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, al igual



que a otro tipo de fuentes de incidencia más bien jurisprudencial, se les denomina bloque de constitucionalidad.

13. En ese orden de ideas, este Tribunal ha señalado 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 está confirió la capacidad de limitar a otras normas de su mismo rango" (Sentencia 00047-2004-AI/TC, fundamento 128).
14. 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 la propia Constitución delegó algunos de los siguientes temas:
  - 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.
15. 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.
16. En el presente caso, dicho parámetro está compuesto por los artículos 102.7, y 105 de la Constitución; los artículos 31-A, 53, 73, 76 literal "e" del Reglamento del Congreso de la República, que regulan el procedimiento de aprobación de una iniciativa legislativa presentada por el Poder Ejecutivo con carácter de urgencia, específicamente en materia de demarcación territorial; y la Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, y modificatorias.
17. En tal sentido, el análisis de las competencias del Poder Ejecutivo y del Congreso de la República en la expedición de leyes de demarcación territorial comprenderá el examen de:
  - i. la presentación de las iniciativas legislativas sobre demarcación territorial por parte del Poder Ejecutivo;
  - ii. la actualización de los proyectos de ley sobre demarcación territorial archivados durante el período parlamentario 2011-2016;
  - iii. el retiro de dichas iniciativas legislativas por el Poder Ejecutivo;



- iv. la tramitación y aprobación de iniciativas legislativas del Poder Ejecutivo con carácter de urgente, según la Constitución y el Reglamento del Congreso; y, finalmente,
  - v. la alegada vulneración del artículo 79 de la Constitución y del Decreto Legislativo 1275.
18. Sentado lo anterior, se determinará, a continuación, si las normas impugnadas han respetado el procedimiento parlamentario de aprobación de leyes de demarcación territorial.

## **2.1. ANÁLISIS DE LAS COMPETENCIAS DEL PODER EJECUTIVO Y EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA PARA LA EXPEDICIÓN DE LEYES DE DEMARCACIÓN TERRITORIAL**

### **2.1.1. PRESENTACIÓN DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA SOBRE DEMARCACIÓN TERRITORIAL A CARGO DEL PODER EJECUTIVO**

19. En primer lugar, conforme al artículo 107 de la Constitución, el presidente de la República tiene derecho de iniciativa en la formación de leyes. Asimismo, existen requisitos formales que deben ser observados por el Poder Ejecutivo para que sus iniciativas de ley sean válidas.
20. Así, es necesario que la iniciativa haya sido aprobada por el Consejo de Ministros, lo que resulta conforme con lo establecido por el artículo 120 de la Constitución y el artículo 12 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
21. Este último artículo añade que es necesario que cuando se presenten dichas iniciativas, se cumplan los requisitos y procedimientos previstos en el RCR.
22. Ahora bien, en cuanto a los requisitos especiales, previstos para el caso de las iniciativas legislativas que presenta el Poder Ejecutivo sobre demarcación territorial, corresponde revisar lo previsto en la Norma Fundamental y en el citado reglamento.
23. El artículo 102.7 de la Constitución establece que la elaboración de proyectos de ley sobre demarcación territorial es competencia del Poder Ejecutivo. Vale decir, solo este poder del Estado cuenta con la competencia para presentar iniciativas legislativas en el ámbito de la demarcación territorial.
24. El carácter exclusivo de dicha competencia ha quedado reflejado también en el artículo 76.1 del RCR, en cuanto establece que al presidente de la República le corresponde de manera exclusiva la iniciativa respecto de la demarcación territorial.





25. Asimismo, en el literal “e” del artículo 76 de dicho Reglamento, se ha previsto que las proposiciones de leyes demarcatorias territoriales deben ir acompañadas de los informes y antecedentes técnicos que prevén las normas especiales que regulan dicha materia.
26. Para ejercer dicha iniciativa legislativa, es necesario tener en consideración, en principio, lo dispuesto por la Ley 27795, *Ley de Demarcación y Organización Territorial, y modificatorias*, siendo la última la Ley 30918.
27. La Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, en su artículo 1, preceptúa que dicha ley tiene como 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 (énfasis añadido).
28. Bajo el marco establecido por dicha ley, se tiene que las diferentes acciones técnicas de demarcación territorial son:
- (i) las delimitaciones territoriales;
  - (ii) las redelimitaciones territoriales;
  - (iii) las creaciones territoriales;
  - (iv) las fusiones territoriales;
  - (v) los traslados de capital;
  - (vi) las anexiones de circunscripciones;
  - (vii) la categorización y recategorización; y
  - (viii) los cambios de nombre.
29. Ahora bien, la Ley 30918, que modificó la Ley 27795 y fue publicada el 25 de febrero de 2019, entró en vigencia con posterioridad a la presentación de las iniciativas legislativas del Poder Ejecutivo que originaron las leyes impugnadas. Por esta razón, las reglas allí previstas no resultaban exigibles al tiempo del ejercicio de dicha competencia por parte de dicho poder del Estado.
30. Queda claro entonces que las iniciativas legislativas en materia de demarcación territorial son competencia exclusiva del Poder Ejecutivo, y que el sustento técnico de tales iniciativas queda a cargo de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM),





## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la creación de nuevos distritos | 17

que antes de la expedición de la Ley 30918 actuaba a través de la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial.

31. Se advierte también que luego de la presentación del proyecto de ley en materia de demarcación territorial ante el Congreso, es este poder del Estado el que se encuentra facultado constitucionalmente para aprobar dicha propuesta, o no.
32. En el presente extremo de la demanda, se ha cuestionado que la expedición de las leyes sobre demarcación territorial, detalladas previamente, ha desconocido lo dispuesto en la Constitución respecto al ejercicio de la iniciativa legislativa en materia de demarcación territorial, que es una competencia exclusiva del Poder Ejecutivo.
33. Sin embargo, este Tribunal advierte que con fechas 10, 13, 22 de junio y 26 de julio de 2016, el expresidente de la República, señor Ollanta Humala Tasso, y el entonces presidente del Consejo de Ministros, señor Pedro Cateriano, presentaron diversos oficios dirigidos al presidente del Congreso de aquel entonces, para someter a la consideración del Parlamento su aprobación, con carácter de urgente, conforme se indica a continuación:

| N.º de Oficio                                                | N.º de P. L. | Informe Técnico                | Objeto del Proyecto de Ley (artículo 1)                                                                                            | Ley impugnada |
|--------------------------------------------------------------|--------------|--------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| 144-2016-PR <sup>2</sup> , presentado el 26 de julio de 2016 | 5423/2015-PE | 017-2015-PCM/DNTD T-OATG-JJBCH | “Crear el distrito de Santa Lucía en la provincia de Tocache del departamento de San Martín”.                                      | Ley 31128     |
| 097-2016-PR <sup>3</sup> , presentado el 10 de junio de 2016 | 5374/2015-PE | 013-2016-PCM/DNTD T/RAC        | “Crear el distrito de Unión Progreso, con su capital San Antonio, en la provincia de La Mar del departamento de Ayacucho”.         | Ley 31130     |
| 096-2016-PR <sup>4</sup> , presentado el 10 de junio de 2016 | 5373/2015-PE | 032-2016-PCM/DNTD T/OATGT-RRH  | “Crear el distrito de Cochabamba, con su capital Cochabamba Grande, en la provincia de Tayacaja del departamento de Huancavelica”. | Ley 31132     |

<sup>2</sup>Disponible en el sitio web del Congreso de la República. Expediente virtual del Proyecto 5423/2015-PE: [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc03\\_2011.nsf/ba75101a33765c2c05257e5400552213/4596ff9d1b00f7e205257ffc0070c2df/\\$FILE/PL0542320160726.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc03_2011.nsf/ba75101a33765c2c05257e5400552213/4596ff9d1b00f7e205257ffc0070c2df/$FILE/PL0542320160726.pdf).

<sup>3</sup>Disponible en el sitio web del Congreso de la República. Expediente virtual del Proyecto 5374/2015-PE: [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc03\\_2011.nsf/0/f6cf35971a8f277305257fce007ebcc2/\\$FILE/PL0537420160610.PDF](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc03_2011.nsf/0/f6cf35971a8f277305257fce007ebcc2/$FILE/PL0537420160610.PDF).

<sup>4</sup>Disponible en el sitio web del Congreso de la República. Expediente virtual del Proyecto 5373/2015-PE: [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc03\\_2011.nsf/0/eae7b4da152032b305257fce007ebc06/\\$FILE/PL0537320160610.PDF](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc03_2011.nsf/0/eae7b4da152032b305257fce007ebc06/$FILE/PL0537320160610.PDF).



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la creación de nuevos distritos | 18

|                                                                        |                  |                                          |                                                                                                                                          |           |
|------------------------------------------------------------------------|------------------|------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 141-2016-PR <sup>5</sup> ,<br>presentado el 26<br>de julio de 2016     | 5420/201<br>5-PE | 005-2016-<br>PCM/DNTD<br>T/AFCS          | “Crear el distrito de Huipoca,<br>con su capital Huipoca, en la<br>provincia de Padre Abad del<br>departamento de Ucayali”.              | Ley 31133 |
| 102-2016-PR <sup>6</sup> ,<br>presentado el 13<br>de junio de<br>2016  | 5387/201<br>5-PE | 001-2016-<br>PCM/DNT<br>DT/OATG<br>T-RRH | “Crear el distrito de Putis, con su<br>capital Rodeo, en la provincia de<br>Huanta del departamento de<br>Ayacucho”.                     | Ley 31134 |
| 112-2016-PR <sup>7</sup> ,<br>presentado el 22<br>de junio de<br>2016  | 5408/201<br>5-PE | 002-2016-<br>PCM/DNT<br>DT/RAC           | “Crear el distrito de Río<br>Magdalena, con su capital<br>Monterrico, en la provincia de La<br>Mar del departamento de<br>Ayacucho”.     | Ley 31135 |
| 145-2016-PR <sup>8</sup> ,<br>presentado el 26<br>de julio de 2016     | 5424/201<br>5-PE | 048-2016-<br>PCM/DNT<br>DT/RHH           | “Crear el distrito de Ninabamba,<br>con su capital Ninabamba, en la<br>provincia de La Mar del<br>departamento de Ayacucho”.             | Ley 31137 |
| 146-2016-PR <sup>9</sup> ,<br>presentado el 26<br>de julio de 2016     | 5425/201<br>5-PE | 049-2016-<br>PCM/DNT<br>DT/RRH           | “Crear el distrito de Patibamba,<br>con su capital Patibamba, en la<br>provincia de La Mar del<br>departamento de Ayacucho”.             | Ley 31138 |
| 143-2016-PR <sup>10</sup> ,<br>presentado el 26<br>de julio de 2016    | 5422/201<br>5-PE | 004-2016-<br>PCM/DNTD<br>T-AFCS          | “Crear el distrito de Boquerón, con<br>su capital de Boquerón, en la<br>provincia de Padre Abad del<br>departamento de Ucayali”.         | Ley 31141 |
| 100-2016-PR <sup>11</sup> ,<br>presentado el 13<br>de junio de<br>2016 | 5385/201<br>5-PE | 030-2015-<br>PCM/DNT<br>DT-              | “Crear el distrito de<br>Kumpirushiato, con su capital<br>Kepashiato, en la provincia de La<br>Convención del departamento de<br>Cusco”. | Ley 31142 |

<sup>5</sup>Disponible en el sitio web del Congreso de la República. Expediente virtual de Proyecto 5420/2015-PE: [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc03\\_2011.nsf/dff31fef3f6852be05257e22000b22a3/f70a0e1fbffac8d405257ffc006d6e17/\\$FILE/PL0542020160726.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc03_2011.nsf/dff31fef3f6852be05257e22000b22a3/f70a0e1fbffac8d405257ffc006d6e17/$FILE/PL0542020160726.pdf).

<sup>6</sup>Disponible en el sitio web del Congreso de la República. Expediente virtual del Proyecto 5387/2015-PE: [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc03\\_2011.nsf/0/5ad6a6c6a0c0e15505257fd10067e20b/\\$FILE/PL0538720160613.PDF](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc03_2011.nsf/0/5ad6a6c6a0c0e15505257fd10067e20b/$FILE/PL0538720160613.PDF).

<sup>7</sup>Disponible en el sitio web del Congreso de la República. Expediente virtual del Proyecto 5408/2015-PE: [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc03\\_2011.nsf/0/05c5bc3bcf7707e505257fda006ccc93/\\$FILE/PL0540820160622.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc03_2011.nsf/0/05c5bc3bcf7707e505257fda006ccc93/$FILE/PL0540820160622.pdf).

<sup>8</sup>Disponible en el sitio web del Congreso de la República. Expediente virtual de Proyecto 5424/2015-PE: [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/contdoc03\\_2011.nsf/ba75101a33765c2c05257e5400552213/c4044d6361dd42fc05257ffc006f23a4/\\$FILE/PL0542420160726.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/contdoc03_2011.nsf/ba75101a33765c2c05257e5400552213/c4044d6361dd42fc05257ffc006f23a4/$FILE/PL0542420160726.pdf).

<sup>9</sup>Disponible en el sitio web del Congreso de la República. Expediente virtual del Proyecto 5425/2015-PE: [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/contdoc03\\_2011.nsf/ba75101a33765c2c05257e5400552213/5d0f87a4fda7ae1c05257ffc006e6ceb/\\$FILE/PL0542520160726.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/contdoc03_2011.nsf/ba75101a33765c2c05257e5400552213/5d0f87a4fda7ae1c05257ffc006e6ceb/$FILE/PL0542520160726.pdf).

<sup>10</sup>Disponible en el sitio web del Congreso de la República. Expediente virtual del Proyecto 5422/2015-PE: [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc03\\_2011.nsf/ba75101a33765c2c05257e5400552213/3eafdc12f02d52cb05257ffc0070aaae/\\$FILE/PL0542220160726.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc03_2011.nsf/ba75101a33765c2c05257e5400552213/3eafdc12f02d52cb05257ffc0070aaae/$FILE/PL0542220160726.pdf).

<sup>11</sup>Disponible en el sitio web del Congreso de la República. Expediente virtual del Proyecto 5385/2015-PE: [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc03\\_2011.nsf/0/9eed28941ce884d405257fd10067e0b8/\\$FILE/PL0538520160613.PDF](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc03_2011.nsf/0/9eed28941ce884d405257fd10067e0b8/$FILE/PL0538520160613.PDF).



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la creación de nuevos distritos | 19

|                                                                        |                  | OATGT-<br>RRH                           |                                                                                                                                                           |           |
|------------------------------------------------------------------------|------------------|-----------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 113-2016-PR <sup>12</sup> ,<br>presentado el 22<br>de junio de<br>2016 | 5409/201<br>5-PE | 003-2016-<br>PCM/DNT<br>DT/RRH          | “Crear el distrito de Cielo Punco,<br>con su capital Chirumpiari, en la<br>provincia de La Convención del<br>departamento de Cusco”.                      | Ley 31162 |
| 094-2016-PR <sup>13</sup> ,<br>presentado el 10<br>de junio de<br>2016 | 5371/201<br>5-PE | 09-2016-<br>PCM/DNTD<br>T-OATGT-<br>RRH | “Crear el distrito de Manitea,<br>con su capital Tawantinsuyo, en<br>la provincia de La Convención<br>del departamento de Cusco”.                         | Ley 31163 |
| 111-2016-PR <sup>14</sup> ,<br>presentado el 22<br>de junio de<br>2016 | 5407/201<br>5-PE | 07-2016-<br>PCM/DNTD<br>T-OATGT-<br>RRH | “Crear el distrito de Ahuayro,<br>con su capital Ahuayro, en la<br>provincia de Chincheros del<br>departamento de Apurímac”.                              | Ley 31186 |
| 095-2016-PR <sup>15</sup> ,<br>presentado el 10<br>de junio de<br>2016 | 5372/201<br>5-PE | 32-2016-<br>PCM/DNTD<br>T-OATGT-<br>RRH | “Crear el distrito de Unión<br>Asháninka, con su capital el<br>centro poblado Mantaro, en la<br>provincia de La Convención del<br>departamento de Cusco”. | Ley 31197 |

34. Como es evidente, la propuesta formulada en su oportunidad por el poder político estuvo respaldada por el informe técnico que expidiera la autoridad competente de ese momento.

35. Efectivamente, al haberse verificado que las iniciativas legislativas fueron presentadas por el Poder Ejecutivo, acompañadas de sus respectivos informes técnicos, elaborados por la ex Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial de la PCM, de acuerdo con la normativa vigente en ese momento, corresponde concluir entonces que no se contravino el marco constitucional correspondiente.

<sup>12</sup> Disponible en el sitio web del Congreso de la República. Expediente virtual de Proyecto 5409/2015-PE: [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc03\\_2011.nsf/0/a21a45acafcc03f505257fda006ce90d/\\$FILE/PL0540920160622.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc03_2011.nsf/0/a21a45acafcc03f505257fda006ce90d/$FILE/PL0540920160622.pdf).

<sup>13</sup> Disponible en el sitio web del Congreso de la República. Expediente virtual del Proyecto 5371/2015-PE: [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc03\\_2011.nsf/0/97aef35d8b0c38a005257fce007ebacb/\\$FILE/PL0537120160610.PDF](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc03_2011.nsf/0/97aef35d8b0c38a005257fce007ebacb/$FILE/PL0537120160610.PDF).

<sup>14</sup> Disponible en el sitio web del Congreso de la República. Expediente virtual del Proyecto 5407/2015-PE: [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc03\\_2011.nsf/0/b8c926874b33807605257fda006cb7a9/\\$FILE/PL0540720160622.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc03_2011.nsf/0/b8c926874b33807605257fda006cb7a9/$FILE/PL0540720160622.pdf).

<sup>15</sup> Disponible en el sitio web del Congreso de la República. Expediente virtual del Proyecto 5372/2015-PE: [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc03\\_2011.nsf/0/70001ea9e522286a05257fce007ebbb67/\\$FILE/PL0537220160610.PDF](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc03_2011.nsf/0/70001ea9e522286a05257fce007ebbb67/$FILE/PL0537220160610.PDF).



**2.1.2. ACTUALIZACIÓN DE PROYECTOS DE LEY SOBRE DEMARCACIÓN TERRITORIAL ARCHIVADOS DURANTE EL PERÍODO 2011-2016**

36. Los proyectos de ley que no son aprobados durante un determinado período legislativo son enviados al archivo cuando este concluye; sin embargo, de acuerdo con lo que suele acontecer en la práctica parlamentaria, los congresistas pueden actualizarlos, es decir, volverlos a incluir como tema en debate.
37. En el fondo de esta práctica subyace la constatación de que, al iniciarse un nuevo período parlamentario, existen asuntos pendientes del período anterior que pueden ser afrontados por la representación nacional. De modo que los congresistas del período vigente pueden solicitar la actualización de un proyecto de ley, en el mismo estado en que se encontraba en el período parlamentario inmediato anterior<sup>16</sup>.
38. Así, el Acuerdo 19-2016-2017/CONSEJO-CR estableció que los proyectos de ley presentados por otros poderes del Estado, órganos constitucionales autónomos, gobiernos regionales y locales, así como colegios profesionales durante el período parlamentario 2011-2016, serían enviados al archivo, aunque con la posibilidad de ser actualizados.
39. Al respecto, el punto 1 del acuerdo referido prevé lo siguiente:
- Archívese, con la posibilidad de actualización, los proyectos de ley presentados por los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los gobiernos regionales y locales y los colegios profesionales durante el período parlamentario 2011-2016 (...) <sup>17</sup>.
40. En el mismo acuerdo, se añade que la procedencia de la actualización está condicionada por dos límites:
- i) Que no hubieran sido rechazados; o,
  - ii) Que no hubieran sido archivados.
41. De ello se desprende que, si las iniciativas fueron rechazadas o archivadas, se pueden presentar como nuevos proyectos de ley, pero previo cumplimiento de los requisitos constitucionales y reglamentarios para hacerlo. Por otra parte y aunque el mismo Acuerdo 19-2016-2017/CONSEJO-CR no lo dice expresamente, es evidente que la actualización a la que allí se hace referencia se encuentra referida específicamente al período parlamentario inmediatamente anterior, mas no así a

<sup>16</sup> Delgado-Guembes, César (2012). *Manual del Parlamento. Introducción al estudio del Congreso peruano*, p. 384.

<sup>17</sup> Congreso de la República. Acuerdo 19-2016-2017/CONSEJO-CR del 7 de setiembre de 2016. Disponible en:

[https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ArchGeneral/acuerdosconsejo.nsf/ActaSesion/22FB2A67C1B007D7052580DB0075D061/\\$FILE/cd06-09.nov.2016.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ArchGeneral/acuerdosconsejo.nsf/ActaSesion/22FB2A67C1B007D7052580DB0075D061/$FILE/cd06-09.nov.2016.pdf) pp. 21-22.



cualquier otro mucho más antiguo, lo que evidentemente descartaría una actualización referida a cualquier periodo parlamentario distinto o notoriamente diferido en el tiempo.

42. En este contexto, convendría dilucidar si la demarcación territorial, a pesar de ser una competencia cuya titularidad le corresponde en esencia al Poder Ejecutivo, podría encontrarse sometida a los criterios anteriormente señalados. A este respecto y de una constatación preliminar de las cosas, es posible reconocer que, aunque la demarcación territorial es una materia que por mandato constitucional se encuentra reservada en su postulación a lo que pueda ser de interés del Poder Ejecutivo, no se encontraría exceptuada de una práctica como la descrita. Efectivamente, con fecha 2 de noviembre de 2017, se aprobó el Acuerdo del Consejo Directivo 26-2017-2018-Consejo-CR<sup>18</sup>, que estableció las condiciones para actualizar proyectos de ley del Poder Ejecutivo presentados en materia de demarcación territorial.
43. Así, se estableció en dicho acuerdo que la solicitud de actualización debía ser realizada por:
- i) los congresistas;
  - ii) la Comisión de Descentralización; o,
  - iii) el Poder Ejecutivo.
44. El acuerdo de referencia precisa, además, que la solicitud de actualización presentada por cualquiera de dichos sujetos resulta viable siempre que los proyectos de ley no hubiesen sido rechazados y cuando cuente con el voto favorable del Consejo Directivo del Congreso.
45. En el presente caso, este Tribunal aprecia que ninguno de los proyectos de ley cuya actualización se solicitó había sido rechazado por la representación parlamentaria del período 2011-2016, y que la solicitud fue presentada por los propios parlamentarios, como autorizaba el citado Acuerdo del Consejo Directivo 26-2017-2018-CR.
46. Por otro lado, mediante el Acuerdo 37-2017-2018, celebrado el 7 de marzo de 2018, se aprobó la actualización de once proyectos de ley sobre demarcación territorial, entre ellos, los correspondientes a las leyes materias de impugnación en el presente proceso, a saber:
- i) 5371/2015-PE.

---

<sup>18</sup> Congreso de la República. Acuerdo 26-2017-2018/CONSEJO-CR del 2 de noviembre de 2017. Disponible en: [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ArchGeneral/acuerdosconsejo.nsf/ActaSesion/4B389A348EE33996052582340073BD0A/\\$FILE/cd05-02.nov.2017.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ArchGeneral/acuerdosconsejo.nsf/ActaSesion/4B389A348EE33996052582340073BD0A/$FILE/cd05-02.nov.2017.pdf).



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la creación de nuevos distritos | 2

ii) 5372/2015-PE.

vii) 5407/2015-PE.

iii) 5373/2015-PE.

viii) 5408/2015-PE.

iv) 5374/2015-PE.

ix) 5409/2015-PE.

v) 5385/2015-PE.

x) 5424/2015-PE.

vi) 5387/2015-PE.

xi) 5425/2015-PE.

47. Posteriormente, a través del Acuerdo 23-2020-2021/CONSEJO-CR, celebrado el 11 de diciembre de 2020, se aprobaron tres proyectos de ley más, que fueron:

i) 5420/2015-PE;

ii) 5422/2015-PE, y.

iii) 5423/2015-PE.

48. La correspondiente actualización de los proyectos de ley que dieron lugar a las leyes impugnadas se visibiliza en el siguiente cuadro:

| Proyectos de ley presentados por el Poder Ejecutivo |               |                       |              | Actualización                                                                |                            |                  |
|-----------------------------------------------------|---------------|-----------------------|--------------|------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|------------------|
|                                                     | N.º de Oficio | Fecha de Presentación | N.º de P.L.  | N.º de Acuerdo que autoriza actualización                                    | N.º del P.L. actualizado   | Leyes publicadas |
| 1                                                   | 144-2016-PR   | 26 de julio de 2016   | 5423/2015-PE | Acuerdo 23-2020-2021/CONSEJO-CR del 11 de diciembre de 2020 (sesión virtual) | 6781/2020-PE <sup>19</sup> | Ley 31128        |
| 2                                                   | 097-2016-PR   | 10 de junio de 2016   | 5374/2015-PE | Acuerdo 37-2017-2018/CONSEJO-CR del 7 de marzo de 2018                       | 2671/2017-PE <sup>20</sup> | Ley 31130        |
| 3                                                   | 096-2016-PR   | 10 de junio de 2016   | 5373/2015-PE | Acuerdo 37-2017-2018/CONSEJO-CR del 7 de marzo de 2018                       | 2628/2017-PE <sup>21</sup> | Ley 31132        |

<sup>19</sup> Disponible en el sitio web del Congreso de la República. Expediente virtual del Proyecto 6781-2020-PE: [https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016\\_2021/Proyectos\\_de\\_Ley\\_y\\_de\\_Resoluciones\\_Legislativas/PL06781-20201211.pdf](https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL06781-20201211.pdf). Acuerdo 23-2020-2021/CONSEJO-CR del 11 de diciembre de 2020 (sesión virtual), obrante a fojas 2 del documento.

<sup>20</sup> Disponible en el sitio web del Congreso de la República. Expediente virtual del Proyecto 2671-2017-PE: [https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016\\_2021/Proyectos\\_de\\_Ley\\_y\\_de\\_Resoluciones\\_Legislativas/PL0267120180405..pdf](https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL0267120180405..pdf). Acuerdo 37-2017-2018/CONSEJO-CR del 7 de marzo de 2018, obrante a fojas 4 del documento.

<sup>21</sup> Disponible en el sitio web del Congreso de la República. Expediente virtual del Proyecto 2628-2017-PE: [https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016\\_2021/Proyectos\\_de\\_Ley\\_y\\_de\\_Resoluciones\\_Legislativas/PL0262820180326..pdf](https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL0262820180326..pdf). Acuerdo 37-2017-2018/CONSEJO-CR del 7 de marzo de 2018, obrante a fojas 4 del documento.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la creación de nuevos distritos | 2

|    |             |                     |              |                                                                              |                            |           |
|----|-------------|---------------------|--------------|------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|-----------|
| 4  | 141-2016-PR | 26 de julio de 2016 | 5420/2015-PE | Acuerdo 23-2020-2021/CONSEJO-CR del 11 de diciembre de 2020 (sesión virtual) | 6783/2020-PE <sup>22</sup> | Ley 31133 |
| 5  | 102-2016-PR | 13 de junio de 2016 | 5387/2015-PE | Acuerdo 37-2017-2018/CONSEJO-CR del 7 de marzo de 2018                       | 2667/2017-PE <sup>23</sup> | Ley 31134 |
| 6  | 112-2016-PR | 22 de junio de 2016 | 5408/2015-PE | Acuerdo 37-2017-2018/CONSEJO-CR del 7 de marzo de 2018                       | 2666/2017-PE <sup>24</sup> | Ley 31135 |
| 7  | 145-2016-PR | 26 de julio de 2016 | 5424/2015-PE | Acuerdo 37-2017-2018/CONSEJO-CR del 7 de marzo de 2018                       | 2672/2017-PE <sup>25</sup> | Ley 31137 |
| 8  | 146-2016-PR | 26 de julio de 2016 | 5425/2015-PE | Acuerdo 37-2017-2018/CONSEJO-CR del 7 de marzo de 2018                       | 2673/2017-PE <sup>26</sup> | Ley 31138 |
| 9  | 143-2016-PR | 26 de julio de 2016 | 5422/2015-PE | Acuerdo 23-2020-2021/CONSEJO-CR del 11 de diciembre de 2020 (sesión virtual) | 6782/2020-PE <sup>27</sup> | Ley 31141 |
| 10 | 100-2016-PR | 13 de junio de 2016 | 5385/2015-PE | Acuerdo 37-2017-2018/CONSEJO-CR del 7 de marzo de 2018                       | 2663/2017-PE <sup>28</sup> | Ley 31142 |

<sup>22</sup> Disponible en el sitio web del Congreso de la República. Expediente virtual del Proyecto 6783/2020-PE: [https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016\\_2021/Proyectos\\_de\\_Ley\\_y\\_de\\_Resoluciones\\_Legislativas/PL06783-20201212.pdf](https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL06783-20201212.pdf). Acuerdo 23-2020-2021/CONSEJO-CR del 11 de diciembre de 2020 (sesión virtual), obrante a fojas 2 del documento.

<sup>23</sup> Disponible en el sitio web del Congreso de la República. Expediente virtual del Proyecto 2667/2017-PE: [https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016\\_2021/Proyectos\\_de\\_Ley\\_y\\_de\\_Resoluciones\\_Legislativas/PL0266720180405..pdf](https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL0266720180405..pdf). Acuerdo 37-2017-2018/CONSEJO-CR del 7 de marzo de 2018, obrante a fojas 4 del documento.

<sup>24</sup> Disponible en el sitio web del Congreso de la República. Expediente virtual del Proyecto 2666/2017-PE: [https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016\\_2021/Proyectos\\_de\\_Ley\\_y\\_de\\_Resoluciones\\_Legislativas/PL0266620180405..pdf](https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL0266620180405..pdf). Acuerdo 37-2017-2018/CONSEJO-CR del 7 de marzo de 2018, obrante a fojas 4 del documento.

<sup>25</sup> Disponible en el sitio web del Congreso de la República. Expediente virtual del Proyecto 2672/2017-PE: [https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016\\_2021/Proyectos\\_de\\_Ley\\_y\\_de\\_Resoluciones\\_Legislativas/PL0267220180405..pdf](https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL0267220180405..pdf). Acuerdo 37-2017-2018/CONSEJO-CR del 7 de marzo de 2018, obrante a fojas 4 del documento.

<sup>26</sup> Disponible en el sitio web del Congreso de la República. Expediente virtual del Proyecto 2673/2017-PE: [https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016\\_2021/Proyectos\\_de\\_Ley\\_y\\_de\\_Resoluciones\\_Legislativas/PL0267320180405..pdf](https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL0267320180405..pdf). Acuerdo 37-2017-2018/CONSEJO-CR del 7 de marzo de 2018, obrante a fojas 3 del documento.

<sup>27</sup> Disponible en el sitio web del Congreso de la República. Expediente virtual del Proyecto 6782/2020-PE: [https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016\\_2021/Proyectos\\_de\\_Ley\\_y\\_de\\_Resoluciones\\_Legislativas/PL06782-20201212.pdf](https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL06782-20201212.pdf). Acuerdo 23-2020-2021/CONSEJO-CR del 11 de diciembre de 2020 (sesión virtual), obrante a fojas 2 del documento.

<sup>28</sup> Disponible en el sitio web del Congreso de la República. Expediente virtual del Proyecto 2663/2017-PE: [https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016\\_2021/Proyectos\\_de\\_Ley\\_y\\_de\\_Resoluciones\\_Legislativas/PL0266320180405..pdf](https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL0266320180405..pdf). Acuerdo 37-2017-2018/CONSEJO-CR del 7 de marzo de 2018, obrante a fojas 4 del documento.





|    |             |                     |              |                                                        |                            |           |
|----|-------------|---------------------|--------------|--------------------------------------------------------|----------------------------|-----------|
| 11 | 113-2016-PR | 22 de junio de 2016 | 5409/2015-PE | Acuerdo 37-2017-2018/CONSEJO-CR del 7 de marzo de 2018 | 2665/2017-PE <sup>29</sup> | Ley 31162 |
| 12 | 094-2016-PR | 10 de junio de 2016 | 5371/2015-PE | Acuerdo 37-2017-2018/CONSEJO-CR del 7 de marzo de 2018 | 2664/2017-PE <sup>30</sup> | Ley 31163 |
| 13 | 111-2016-PR | 22 de junio de 2016 | 5407/2015-PE | Acuerdo 37-2017-2018/CONSEJO-CR del 7 de marzo de 2018 | 2670/2017-PE <sup>31</sup> | Ley 31186 |
| 14 | 095-2016-PR | 10 de junio de 2016 | 5372/2015-PE | Acuerdo 37-2017-2018/CONSEJO-CR del 7 de marzo de 2018 | 2668/2017-PE <sup>32</sup> | Ley 31197 |

49. Queda claro entonces que luego de ejercida la presentación de las iniciativas legislativas por el Poder Ejecutivo, el trámite correspondiente con miras a su aprobación debía ser conforme con la Constitución, el RCR y la práctica parlamentaria.

50. Por ello, este Tribunal concluye que la actualización de los proyectos de ley que dieron origen a las leyes impugnadas, se sujetó a la normativa vigente y a las prácticas parlamentarias implementadas.

51. En consecuencia, corresponde desestimar la demanda en el referido extremo.

### **2.1.3. RETIRO DE LAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS SOBRE DEMARCACIÓN TERRITORIAL POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO**

52. Como se ha expresado previamente, los congresistas elegidos para el período parlamentario 2016-2021 solicitaron el desarchivamiento y actualización de varios proyectos de ley, presentados en el ejercicio de la iniciativa legislativa con que cuenta el Poder Ejecutivo en materia de demarcación territorial dentro del periodo legislativo inmediatamente anterior, entre los que se encuentran los que dieron origen a las leyes impugnadas en la presente controversia.

<sup>29</sup> Disponible en el sitio web del Congreso de la República. Expediente virtual del Proyecto 2665/2017-PE: [https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016\\_2021/Proyectos\\_de\\_Ley\\_y\\_de\\_Resoluciones\\_Legislativas/PL0266520180405..pdf](https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL0266520180405..pdf). Acuerdo 37-2017-2018/CONSEJO-CR del 7 de marzo de 2018, obrante a fojas 4 del documento.

<sup>30</sup> Disponible en el sitio web del Congreso de la República. Expediente virtual del Proyecto 2664/2017-PE: [https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016\\_2021/Proyectos\\_de\\_Ley\\_y\\_de\\_Resoluciones\\_Legislativas/PL0266420180405..pdf](https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL0266420180405..pdf). Acuerdo 37-2017-2018/CONSEJO-CR del 7 de marzo de 2018, obrante a fojas 4 del documento.

<sup>31</sup> Disponible en el sitio web del Congreso de la República. Expediente virtual del Proyecto 2670/2017-PE: [https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016\\_2021/Proyectos\\_de\\_Ley\\_y\\_de\\_Resoluciones\\_Legislativas/PL0267020180405..pdf](https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL0267020180405..pdf). Acuerdo 37-2017-2018/CONSEJO-CR del 7 de marzo de 2018, obrante a fojas 4 del documento.

<sup>32</sup> Disponible en el sitio web del Congreso de la República. Expediente virtual del Proyecto 2668/2017-PE: [https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016\\_2021/Proyectos\\_de\\_Ley\\_y\\_de\\_Resoluciones\\_Legislativas/PL0266820180405..pdf](https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL0266820180405..pdf). Acuerdo 37-2017-2018/CONSEJO-CR del 7 de marzo de 2018, obrante a fojas 4 del documento.





53. Se aprecia que, durante la gestión del Poder Ejecutivo en el año 2018, se presentó una solicitud de retiro de tales proyectos de ley con el alegato de que no cumplían con los requisitos contemplados en el Decreto Supremo 019-2003-PCM, que era el Reglamento entonces vigente de la Ley de Demarcación y Organización Territorial.
54. Sin embargo, el hecho de que se haya adoptado una postura diferente por parte del Poder Ejecutivo, tras un cambio de gobierno, no supone que el ejercicio de competencias en materia de iniciativas legislativas ya realizado por la gestión anterior resulte inválido.
55. Este ha sido el criterio desarrollado por este Tribunal en la Sentencia 00006-2021-PI/TC (Caso de la Ley de creación del distrito de Lambras), donde dejó en claro que:
45. (...) 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 que 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 (fundamentos 45-46).
56. En el presente caso, este Tribunal advierte que el Poder Ejecutivo, previo acuerdo del Consejo de Ministros, presentó el Oficio 046-2018-PR, de fecha 16 de marzo de 2018, en el cual solicitó el retiro de diversos proyectos de ley sobre demarcación territorial, entre los que se encontraban los proyectos que dieron lugar a las leyes impugnadas, por considerar que aquellos no cumplían con todos los requisitos del Reglamento de la Ley 27795, aprobado por el Decreto Supremo 19-2003-PCM.
57. Sin embargo, el retiro posterior de las iniciativas legislativas ya presentadas con carácter de urgente no implicaba que, cuando se dispuso la continuación de su trámite en sede parlamentaria, estas se conviertan en iniciativas de los congresistas. Cabe precisar que tales iniciativas continuaron siendo tramitadas como iniciativas del Poder Ejecutivo, bajo una nueva numeración, luego de ser actualizadas y luego de cumplirse los requisitos detallados *supra*.
58. Lo que debe determinarse es si, a pesar de tratarse de iniciativas provenientes del Poder Ejecutivo, una vez renovadas por el Congreso dentro de un periodo razonable, quedan estas últimas en el ámbito de las competencias de este último Poder del Estado. A este respecto es importante precisar que, aunque en principio el *iter* legislativo es independiente del origen de una propuesta y debe correr por cuenta propia a instancias de que el Congreso finalmente decida si aquella se convierte o no en ley, cuando de



propuestas externas se trata y sobre todo de las que involucran a otros poderes del Estado, debe propenderse hacia el principio de colaboración de poderes y procurar, en la medida de lo posible, que el trámite de las propuestas legislativas responda a la funcionalidad del sistema sobre la base de un interés que aparezca como plenamente vigente.

59. A efectos de garantizar que no se generen vacíos o incertidumbres sobre aquellas iniciativas en las que se observe cambios de criterio por parte de un poder público, especialmente cuando se trata de asuntos de demarcación territorial, conviene que este Colegiado desarrolle algunos criterios sobre las condiciones de validez del retiro en este tipo de propuestas.
60. Al respecto, se debe tomar en cuenta que, si la presentación de una iniciativa legislativa en esta materia ha sido regulada a nivel constitucional y legal, el retiro de dichas iniciativas, por esta razón, debe responder a los mismos criterios formales, siguiendo el principio según el cual, en el Derecho, las cosas se deshacen como se hicieron.
61. En tal sentido, si para la validez constitucional de la presentación de una iniciativa legislativa en materia de demarcación territorial a cargo del Poder Ejecutivo, es necesario que aquella vaya acompañada de un informe técnico de sustento, igualmente, para que su retiro sea válido, será necesario que el Poder Ejecutivo presente un nuevo informe técnico en el que se expliquen las razones que sustentan la nulidad del informe que fuera presentado originalmente.
62. Así las cosas, el nuevo informe debe acreditar de manera fehaciente que la decisión inicial de presentar la iniciativa legislativa, adoptada como consecuencia de la emisión del primer informe técnico, es nula por no estar sustentada ni respaldada técnicamente, a causa de la inobservancia y/o contravención explícita de las normas vigentes en el momento de la emisión.
63. Debe quedar especialmente claro que el retiro de la iniciativa legislativa en materia de demarcación territorial, no puede ni debe depender del mero cambio en la voluntad política del Poder Ejecutivo, sino de una adecuada y fehaciente acreditación de la nulidad de la decisión inicial, a la luz de los criterios técnicos establecidos por las normas vigentes al tiempo de su presentación.
64. Cuando se verifique la nulidad del informe original, procederá el retiro excepcional de la iniciativa ya presentada por el Poder Ejecutivo, lo que impediría que el Congreso de la República:
  - i. actualice el proyecto de ley sobre demarcación territorial en el supuesto de haber sido archivado y/o
  - ii. continúe con el trámite parlamentario de su aprobación como ley.



65. En la controversia de autos, el Poder Ejecutivo solicitó al Congreso de la República el retiro de diversos proyectos de ley sobre demarcación territorial, entre los que se encontraban los proyectos materia de la presente discusión.
66. Dicha solicitud fue realizada a través del Oficio 46-2018-PR, de fecha 16 de marzo de 2018, con el que se acompañó el Informe D000002-2018-PCM/SDOT, de 6 de marzo de 2018.
67. En dicho informe se expone que los proyectos de ley que dieron lugar a las normas cuestionadas en este proceso no eran viables legalmente, ni tampoco técnicamente, ya que no habrían cumplido, fundamentalmente, con dos condiciones:
- i) Contar con un informe previo de sostenibilidad fiscal;
  - ii) Cumplir todos los requisitos exigidos por la Ley 27795 y su reglamento, aprobado por el Decreto Supremo 019-2003-PCM (vigente al momento de la tramitación de los proyectos de ley materia de controversia)
68. Con relación a lo primero, en dicho informe se ha indicado que, de acuerdo con la Quinta Disposición Complementaria y Final del Decreto Legislativo 1275, y con la Tercera Disposición Complementaria Final de su Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo 162-2017-EF, había un requisito adicional que debía observarse en la creación de nuevos distritos: un informe previo de sostenibilidad fiscal que fuese favorable.
69. Ahora bien, según dicho documento, ninguno de los proyectos de ley contaba con el aludido informe previo, a fin de lograr un marco fiscal prudente. Sin embargo, en el mismo documento también se acepta que al momento de la tramitación de los expedientes que sirvieron de sustento a tales proyectos de ley, el informe previo de evaluación de sostenibilidad fiscal, no era exigible (punto 9).
70. Por lo expuesto corresponde rechazar la observación sobre la sostenibilidad fiscal de la creación de los distritos.
71. En segundo lugar, se ha cuestionado que los ámbitos territoriales relacionados con los nuevos distritos *no configuraban zonas de interés nacional para efectos de la demarcación territorial a la que se refiere la Ley 27795*; y que, en todo caso, aun cuando se tratase de zonas de interés nacional, su tratamiento no se encontraba exonerado del cumplimiento de la totalidad de los requisitos establecidos en dicha ley y en su reglamento, tal y como se dejó establecido por la Oficina de Asesoría Jurídica de la PCM en el Informe 142-2016-PCM/OGAJ.
72. De lo expuesto, se desprende que la nueva gestión del Poder Ejecutivo que solicitó el retiro de los proyectos de ley discrepaba de lo sostenido en los informes que sustentaron la creación de los nuevos distritos, respecto a su consideración como zonas de interés nacional y al tratamiento prioritario y especial que pudiera corresponderles.



73. Así las cosas, este Tribunal entiende que el retiro se basó en el cuestionamiento de dichos informes, pero sin que se demuestre los concretos vicios de nulidad en que habrían incurrido los informes técnicos que originalmente sustentaron el ejercicio de las iniciativas legislativas en materia de demarcación territorial por parte del Poder Ejecutivo.
74. Al respecto, queda claro que no se cumple con dicha demostración por el solo hecho de existir diferencias o discrepancias en los criterios interpretativos respecto de las disposiciones normativas que regulan lo relacionado con las zonas de interés nacional.
75. Y es que, el cambio de interpretación política sobre lo que debe entenderse por zonas de interés nacional en el ámbito de la demarcación territorial, no puede ser considerado como un fundamento suficiente, por sí mismo, para dejar sin efecto el sustento técnico validado previamente por el órgano rector de la materia.
76. En consecuencia, debe concluirse que el Poder Ejecutivo debió haber acreditado y/o demostrado la nulidad de la decisión inicial de presentar los proyectos de ley sobre la creación de nuevos distritos, bajo los términos antes expuestos, a fin de retirar válidamente los proyectos de ley materia de discusión.
77. Estando a lo expuesto, este Tribunal concluye que la demanda debe ser desestimada en el presente extremo.
78. Finalmente, resulta indispensable subrayar la impostergable necesidad de que la PCM, a través de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial, desarrolle sus competencias con apego a criterios técnicos claros y públicos, ya que de lo contrario se genera una situación de incertidumbre que compromete el principio de seguridad jurídica, que perjudica a la población de las circunscripciones territoriales involucradas en las iniciativas de ley materia de controversia, y que generaría, posteriormente, consecuencias que difícilmente se podrían revertir.
79. Una situación como la descrita se evidencia en el presente caso, dado que ya se ha llevado a cabo el proceso de elecciones municipales 2022, para el período 2023-2026. Lo que significa que las poblaciones de dichos distritos, a la fecha de la expedición de la presente sentencia, ya se han pronunciado, democráticamente, y han determinado qué autoridades ejercerán funciones en los nuevos distritos creados por las leyes impugnadas.
80. Precisamente, a tenor de la Resolución 4204-2022-JNE, del 29 de diciembre de 2022, la gran mayoría de los distritos antes mencionados cuenta ya con nuevos alcaldes en funciones<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> Cfr. Jurado Nacional de Elecciones. Resolución 4204-2022-JNE de fecha 29 de diciembre de 2022. [https://portal.jne.gob.pe/portal\\_documentos/files/b3f4d2cc-20cb-40f3-9815-4efb8a8be051.pdf](https://portal.jne.gob.pe/portal_documentos/files/b3f4d2cc-20cb-40f3-9815-4efb8a8be051.pdf)



81. Tal es el caso del distrito de Cochabamba, en la provincia de Tayacaja, correspondiente a la región Huancavelica, cuyo alcalde ha solicitado audiencia, mediante el Oficio 043-2023-MDC/A, de fecha 23 de febrero de 2023, obrante en el cuadernillo digital del expediente correspondiente a este proceso.

**2.1.4. LA TRAMITACIÓN Y APROBACIÓN DE INICIATIVAS LEGISLATIVAS SOBRE DEMARCACIÓN TERRITORIAL, PRESENTADAS POR EL PODER EJECUTIVO CON CARÁCTER DE URGENTE, DE ACUERDO CON LA CONSTITUCIÓN Y EL REGLAMENTO DEL CONGRESO**

82. Como ya se ha indicado, luego de la presentación de la iniciativa legislativa por el Poder Ejecutivo, corresponde al Congreso, según el artículo 102.7 de la Constitución, decidir si la aprueba, o no, de conformidad con el procedimiento parlamentario de aprobación de leyes.
83. Este Tribunal constata que los catorce proyectos de ley presentados durante el período parlamentario 2011-2016, que dieron origen a las leyes impugnadas, fueron actualizados en el Congreso, para continuar con el trámite correspondiente a la aprobación de leyes.
84. Ahora bien, es importante tener en cuenta que tales iniciativas fueron presentadas por el Poder Ejecutivo con carácter de urgente.
85. Al respecto, el artículo 105 de la Constitución establece que: “Tienen preferencia del Congreso los proyectos enviados por el Poder Ejecutivo con carácter de urgencia”. Asimismo, el literal “a” del artículo 76 del Reglamento del Congreso ha previsto que: “Las proposiciones de ley presentadas en uso de la facultad que le concede el artículo 105 *in fine* de la Constitución Política, deben ir acompañadas con la solicitud de trámite urgente”.
86. Es necesaria, en dicho supuesto, la presentación de una solicitud expresa que dé cuenta del carácter urgente de la iniciativa presidencial.
87. Por otra parte, el ya citado artículo 105 dispone también que los proyectos de ley, como regla general, deben haber sido dictaminados por la correspondiente Comisión del Congreso, salvo la excepción prevista en el reglamento parlamentario.
88. A su vez, de acuerdo con el artículo 73 de dicho Reglamento, en su texto vigente al tiempo de la tramitación de las leyes impugnadas, el procedimiento legislativo contempla, cuando menos, 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.

89. En lo que aquí interesa, el último párrafo de dicho artículo prescribe que “están exceptuados de este procedimiento (...) los que hubieran sido expresamente exonerados del mismo, por acuerdo de la Junta de Portavoces, con el voto que represente no menos de tres quintos de los miembros del Congreso”.
90. En ese mismo sentido, el artículo 31-A del Reglamento del Congreso, que se refiere 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; es decir, con 78 votos, 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 dicho órgano, lo que equivale a 66 votos.
91. Asimismo, el artículo 53 del Reglamento del Congreso exige 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.
92. Las iniciativas del Poder Ejecutivo, atendiendo a la urgencia que ese poder del Estado expresó al presentarlas, fueron efectivamente exoneradas del dictamen de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, de acuerdo con el siguiente detalle:

| Nº | Nº del P.L.<br>actualizado | Votos representados de la Junta de<br>Portavoces para exoneración de<br>Dictamen de Comisión y ampliación<br>de Agenda | Leyes<br>publicadas |
|----|----------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|
| 1  | 6781/2020-PE               | 113                                                                                                                    | Ley 31128           |
| 2  | 2671/2017-PE               | 114                                                                                                                    | Ley 31130           |
| 3  | 2628/2017-PE               | 126                                                                                                                    | Ley 31132           |
| 4  | 6783/2020-PE               | 122                                                                                                                    | Ley 31133           |
| 5  | 2667/2017-PE               | 114                                                                                                                    | Ley 31134           |
| 6  | 2666/2017-PE               | 105                                                                                                                    | Ley 31135           |
| 7  | 2672/2017-PE               | 105                                                                                                                    | Ley 31137           |
| 8  | 2673/2017-PE               | 105                                                                                                                    | Ley 31138           |
| 9  | 6782/2020-PE               | 78                                                                                                                     | Ley 31141           |
| 10 | 2663/2017-PE               | 105                                                                                                                    | Ley 31142           |
| 11 | 2665/2017-PE               | 110                                                                                                                    | Ley 31162           |



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la creación de nuevos distritos | 10

|    |              |     |           |
|----|--------------|-----|-----------|
| 12 | 2664/2017-PE | 105 | Ley 31163 |
| 13 | 2670/2017-PE | 110 | Ley 31186 |
| 14 | 2668/2017-PE | 102 | Ley 31197 |

93. Por lo tanto, se advierte que, en todos los casos de las leyes impugnadas, la exoneración del dictamen de Comisión, llevada a cabo por la Junta de Portavoces, fue realizada cumpliendo con la votación reglamentaria.
94. Efectivamente, para la exoneración del mencionado dictamen en el trámite de los proyectos de ley presentados por el Poder Ejecutivo con carácter de urgente, la votación requerida es de 66 votos, lo que se ha cumplido en todos los casos, conforme a lo detallado *supra*.
95. En relación con las votaciones en el Pleno del Congreso de los mencionados proyectos de ley, este Tribunal aprecia que las votaciones obtenidas fueron las siguientes:

| Nº | Nº del P.L. actualizado | Primera votación en el Pleno | Comisión Permanente | Exoneración de segunda votación | Segunda votación | Leyes publicadas |
|----|-------------------------|------------------------------|---------------------|---------------------------------|------------------|------------------|
| 1  | 6781/2020-PE            | 103 votos en el Pleno        | X                   | 101 votos                       | X                | Ley 31128        |
| 2  | 2671/2017-PE            | X                            | 25 votos            | 101 votos                       | X                | Ley 31130        |
| 3  | 2628/2017-PE            | 120 votos en el Pleno        | X                   | 120 votos                       | X                | Ley 31132        |
| 4  | 6783/2020-PE            | X                            | 23 votos            | 89 votos                        | X                | Ley 31133        |
| 5  | 2667/2017-PE            | 105 votos en el Pleno        | X                   | 103 votos                       | X                | Ley 31134        |
| 6  | 2666/2017-PE            | 101 votos en el Pleno        | X                   | 104 votos                       | X                | Ley 31135        |
| 7  | 2672/2017-PE            | 114 votos en el Pleno        | X                   | 109 votos                       | X                | Ley 31137        |
| 8  | 2673/2017-PE            | 103 votos en el Pleno        | X                   | 107 votos                       | X                | Ley 31138        |
| 9  | 6782/2020-PE            | X                            | 16 votos            | 89 votos                        | X                | Ley 31141        |
| 10 | 2663/2017-PE            | 105 votos en el Pleno        | X                   | 105 votos                       | X                | Ley 31142        |
| 11 | 2665/2017-PE            | 104 votos en el Pleno        | X                   | 105 votos                       | X                | Ley 31162        |
| 12 | 2664/2017-PE            | 97 votos en el Pleno         | X                   | 93 votos                        | X                | Ley 31163        |
| 13 | 2670/2017-PE            | X                            | 25 votos            | X                               | 95 votos         | Ley 31186        |
| 14 | 2668/2017-PE            | 93 votos                     | X                   | X                               | 99 votos         | Ley 31197        |

96. Se observa que, en todos los casos, la primera votación cumplió con lo requerido por el Reglamento del Congreso. Igualmente, se ajusta a dicho Reglamento la exoneración de segunda votación de los doce proyectos de ley, a excepción de los que llevan los números 2670-2017-PE y 2668-2017-PE, que fueron aprobados en segunda votación.
97. Con relación a esto último, de acuerdo con lo establecido en los artículos 29, 52 y siguientes del Reglamento del Congreso, el Pleno está habilitado para tomar tales





decisiones con el voto conforme exigido, previa verificación del cumplimiento del *quorum* correspondiente.

98. Finalmente, la segunda votación de los proyectos 2670/2017-PE y 2668/2017-PE también superaron el número de votos requerido por el Reglamento del Congreso.
99. Luego de ser aprobadas, todas las iniciativas fueron enviadas al presidente de la República, quien las observó, conforme establece el artículo 108 de la Constitución. Las autógrafas de ley observadas fueron remitidas, posteriormente, a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado.
100. Más tarde, la Junta de Portavoces acordó exonerar del dictamen de dicha comisión en los siguientes casos:

| N° | N° del P.L. actualizado | Votos representados en la Junta de Portavoces para exonerar de dictamen de insistencia | Leyes publicadas |
|----|-------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
| 1  | 2671/2017-PE            | 103 votos                                                                              | Ley 31130        |
| 2  | 2628/2017-PE            | 127 votos                                                                              | Ley 31132        |
| 3  | 6783/2020-PE            | 103 votos                                                                              | Ley 31133        |
| 4  | 2667/2017-PE            | 127 votos                                                                              | Ley 31134        |
| 5  | 2666/2017-PE            | 98 votos                                                                               | Ley 31135        |
| 6  | 2672/2017-PE            | 103 votos                                                                              | Ley 31137        |
| 7  | 2673/2017-PE            | 103 votos                                                                              | Ley 31138        |
| 8  | 6782/2020-PE            | 83 votos                                                                               | Ley 31141        |
| 9  | 2663/2017-PE            | 98 votos                                                                               | Ley 31142        |
| 10 | 2665/2017-PE            | 89 votos                                                                               | Ley 31162        |
| 11 | 2664/2017-PE            | 89 votos                                                                               | Ley 31163        |
| 12 | 2670/2017-PE            | 81 votos                                                                               | Ley 31186        |
| 13 | 2668/2017-PE            | 78 votos                                                                               | Ley 31197        |

101. Cabe precisar que la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado emitió un dictamen que recomendaba la insistencia en la autógrafa del proyecto 6781/2020-PE, observada por el Poder Ejecutivo. Y que la Junta de Portavoces acordó, con la representación equivalente a 85 votos, la exoneración del plazo de publicación de dicho dictamen.
102. Finalmente, corresponde precisar que el Pleno del Congreso sometió a votación la insistencia y fue aprobada, conforme se aprecia a continuación:

| N° | N° del P.L. actualizado | Votos a favor de la insistencia en las autógrafas observadas | Leyes publicadas |
|----|-------------------------|--------------------------------------------------------------|------------------|
| 1  | 6781/2020-PE            | 101                                                          | Ley 31128        |
| 2  | 2671/2017-PE            | 111                                                          | Ley 31130        |



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la creación de nuevos distritos | 12

|    |              |     |           |
|----|--------------|-----|-----------|
| 3  | 2628/2017-PE | 110 | Ley 31132 |
| 4  | 6783/2020-PE | 108 | Ley 31133 |
| 5  | 2667/2017-PE | 109 | Ley 31134 |
| 6  | 2666/2017-PE | 108 | Ley 31135 |
| 7  | 2672/2017-PE | 97  | Ley 31137 |
| 8  | 2673/2017-PE | 91  | Ley 31138 |
| 9  | 6782/2020-PE | 95  | Ley 31141 |
| 10 | 2663/2017-PE | 93  | Ley 31142 |
| 11 | 2665/2017-PE | 99  | Ley 31162 |
| 12 | 2664/2017-PE | 93  | Ley 31163 |
| 13 | 2670/2017-PE | 96  | Ley 31186 |
| 14 | 2668/2017-PE | 96  | Ley 31197 |

103. Al respecto, debe tenerse en consideración que el artículo 108 de la Constitución establece que “reconsiderada la ley por el Congreso, su Presidente la promulga, con el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso”.
104. Se aprecia, entonces, que en los casos mencionados se alcanzó más de 65 votos, es decir, más de la mitad del número legal de parlamentarios en la reconsideración de las autógrafas observadas por el Poder Ejecutivo.
105. Finalmente, la presidenta del Congreso, de acuerdo con el artículo 108 del texto constitucional, promulgó las correspondientes leyes.
106. Estando a lo expuesto, este Tribunal aprecia que, aun cuando en el trámite de los proyectos de ley que dieron origen a las leyes impugnadas ocurrieron exoneraciones en diversas etapas del procedimiento legislativo, lo cierto es que aquellas cumplieron con los requisitos establecidos en ese momento por el Reglamento del Congreso.
107. Por tales consideraciones, corresponde desestimar la demanda en el referido extremo.

### **2.1.5. SOBRE LA ALEGADA VULNERACIÓN DEL ARTÍCULO 79 DE LA CONSTITUCIÓN Y DEL DECRETO LEGISLATIVO 1275 EN EL PRESENTE CASO**

108. Las leyes sometidas a control también han sido impugnadas por incurrir en infracciones de forma, relacionadas con la vulneración del artículo 79 y, específicamente, de la Quinta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1275.
109. En relación con el artículo 79 de la Constitución, dicho artículo prevé que “los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto”.
110. A juicio de este Tribunal, dicho artículo contiene un mandato al legislador que, en lo fundamental, implica que este no puede: i) crear gastos públicos, ii) ni aumentarlos, con la excepción prevista en la propia disposición glosada.



111. En su jurisprudencia, este Tribunal ha dejado sentado que la función del Parlamento es controlar y fiscalizar la acción del Ejecutivo en la administración del tesoro público, sin poder sustituirlo en la dirección de la política económica, y menos aún creando o aumentando gastos públicos que escapan a la proyección técnica diseñada por el Gobierno (cfr. Sentencia 00007-2012-PI/TC, fundamento 30), para un determinado año fiscal.
112. Naturalmente, si la iniciativa no es del Congreso, sino del Poder Ejecutivo, no resulta aplicable esta disposición. Este Tribunal ha sostenido al respecto que:
- (...) el Congreso goza de dicha competencia si la iniciativa para su expedición no proviene de sí mismo, sino del Ejecutivo, esto es, si se acredita que en el procedimiento legislativo del que emanó la ley de la que nace la obligación pecuniaria, *el Gobierno autorizó o consintió su dación* (cfr. Sentencia 00007-2012-PI/TC, fundamento 30).
113. De ello se deriva, como ya ha sostenido este Tribunal, que “el Poder Legislativo necesita de la participación y aprobación previa del Poder Ejecutivo para que resulte constitucionalmente viable la iniciativa que implique creación o aumento del gasto público” (Sentencia 00011-2020-PI/TC, fundamento 20).
114. La disposición constitucional bajo análisis constituye un mandato dirigido al legislador, pero no al Poder Ejecutivo. En consecuencia, 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.
115. En el presente caso, ha quedado establecido que fue el Poder Ejecutivo el que presentó las iniciativas legislativas, durante el período parlamentario 2011-2016, que luego fueron actualizadas y que dieron lugar a las leyes impugnadas.
116. Por otra parte, se ha cuestionado que en la aprobación de las leyes impugnadas no se haya respetado lo dispuesto 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, publicado el 23 de diciembre de 2016. No obstante, tal norma y su reglamento, publicados con posterioridad, no resultan aplicables en el presente caso, por cuanto las iniciativas que dieron lugar a las leyes sometidas a control fueron presentadas entre junio y julio de 2016, según se mencionó *supra*.
117. Por tales consideraciones, corresponde desestimar la demanda en el referido extremo.

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

#### **3.1. SOBRE LA ALEGADA VULNERACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 102.7 Y 43 DE LA CONSTITUCIÓN**

118. En el presente caso, también se cuestiona que las leyes impugnadas no hayan respetado el ejercicio de las competencias del Poder Ejecutivo, establecidas en el artículo 102.7 de la Constitución, ni la separación de poderes.



119. El Poder Ejecutivo afirma que los proyectos de ley relacionados con la creación de distritos fueron archivados en su momento, sin que haya presentado nuevos proyectos de ley; y también alega que tales proyectos han continuado con su trámite sin contar con informes técnicos favorables sobre su viabilidad, elaborados por el Ejecutivo.
120. Al respecto, este Tribunal ya ha dejado establecido que el cambio de postura del Poder Ejecutivo en relación con la viabilidad técnica de los proyectos no resta validez a la presentación de las iniciativas legislativas, llevadas a cabo en su oportunidad.
121. Asimismo, este Tribunal aprecia que en los informes técnicos que acompañaron las iniciativas legislativas presentadas por el Ejecutivo, se concluyó que se habían cumplido los requisitos para la creación de los distritos, a los que se refieren las leyes impugnadas.
122. Ahora bien, las discrepancias de la nueva gestión del Poder Ejecutivo sobre la viabilidad técnica de los proyectos de ley inicialmente presentados, no es equiparable a sostener que la decisión de ejercer la iniciativa legislativa fue nula o que tales proyectos carecieron de sustento técnico en el momento que se presentaron, y que, por tal razón, se ha vulnerado el artículo 102.7 de la Constitución.
123. En consecuencia, este Tribunal descarta el argumento según el cual las leyes impugnadas vulneraron el artículo 102.7 de la Constitución, por carecer de informes técnicos elaborados por el Poder Ejecutivo, como sustento de las iniciativas legislativas sobre demarcación territorial.
124. Por tales consideraciones, corresponde desestimar la demanda en este extremo.
125. Asimismo, la parte demandante asevera que las leyes impugnadas han vulnerado el artículo 43 de la Constitución, que consagra el principio de separación de poderes. De manera específica, se sostiene en la demanda que dicha ley habría incumplido las exigencias del principio de cooperación entre poderes, al haber sido expedida sin considerar la interacción que debe existir entre el Congreso de la República y el Poder Ejecutivo en la expedición de normas en materia de demarcación territorial.
126. Al respecto, el artículo 43 de la Constitución preceptúa que el gobierno “es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes”. Así pues, dicha norma contiene un principio fundamental para el orden jurídico establecido por la Constitución de 1993, cuyo objeto central es organizar y estructurar la dinámica e interrelación entre los poderes del Estado.
127. Este Tribunal aprecia que el Poder Legislativo ha actuado bajo el marco de competencias que la Constitución le reconoce en el ámbito de la demarcación territorial, al tramitar las iniciativas legislativas ya presentadas por el Poder Ejecutivo. Es decir, el Poder Legislativo ha actuado luego de haber sido ejercidas competencias de aquel poder del Estado, como dispone el artículo 102.7 de la Constitución.



128. Cabe recalcar que una vez que las iniciativas legislativas son presentadas en sede parlamentaria, el Poder Legislativo cuenta con autonomía para determinar si las aprueba, o no, para lo cual ha de seguir el procedimiento de aprobación de las leyes establecido en la Constitución y en su propio reglamento, a menos de que el Poder Ejecutivo haya cumplido con retirarlas válidamente, conforme a lo expresado en los fundamentos previos. Esto último, como se ha indicado, responde a la necesidad de armonizar la autonomía antes referida con la necesidad de propender hacia un adecuado camino de colaboración entre los poderes públicos, que evite, en lo posible, la adopción de propuestas que conspiran contra el eficaz funcionamiento del Estado y de sus poderes públicos.
129. Siendo ello así, este Tribunal no aprecia que la alegada ausencia de interacción entre el Congreso y el Poder Ejecutivo haya generado un vicio de inconstitucionalidad sustantiva en el presente caso.
130. Antes que falta de interacción, lo que se advierte en el presente caso es que cada poder ha ejercido las competencias que le corresponde en su oportunidad, de acuerdo con el procedimiento previsto para la aprobación de leyes sobre demarcación territorial diseñado en la Constitución y desarrollado en el Reglamento del Congreso.
131. En consecuencia, corresponde también desestimar la demanda en el referido extremo.

#### **4. EL ESTADO Y LA COLABORACION DE SUS PODERES**

132. Este Colegiado considera pertinente enfatizar que, con independencia de que en el presente caso se opte por desestimar la demanda interpuesta bajo la consideración de que los poderes del Estado involucrados han obrado en el ámbito de sus competencias reconocidas por la Constitución y la normativa derivada del bloque de constitucionalidad, ello no significa justificar un desenvolvimiento tendiente a maximizar la autonomía funcional como si esta última fuese igual a la autarquía. De lo que se trata en el fondo, como ya se ha enfatizado, es de fomentar un modelo orgánico institucional, en el que cada rol, trascendental y compatible con la división o separación de poderes, sea al mismo tiempo instrumento de necesaria colaboración.
133. A tales efectos, como ya se ha establecido en el presente caso, el Poder Ejecutivo se encuentra sujeto a determinados parámetros de actuación cuando opta por cambiar de postura en relación con las propuestas o iniciativas que presente al Congreso. Y este último, si bien goza de amplias facultades cuando pone en marcha el procedimiento legislativo, se condiciona a su vez a lo dispuesto en la Constitución, en su reglamento interno y en las prácticas que puedan juzgarse como elementalmente razonables. Como es evidente, en el supuesto de eventuales actualizaciones de propuestas legislativas provenientes de otros poderes públicos, estas no pueden hacerse en cualquier momento o circunstancia, o dentro de periodos de tiempo notoriamente diferidos.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la creación de nuevos distritos | 16

134. El Estado constitucional procura que el poder funcione no solo de manera democrática, sino también eficiente, y tal propósito solo se logra cuando cada uno de sus sectores se desenvuelve no solo supervisando lo que hacen, sino también sumando esfuerzos en aquello que resulta de interés compartido. Ello exige respeto por las competencias reconocidas, pero también impone inevitables canales de comunicación y apoyo en cada una de las tareas y responsabilidades asignadas por la Constitución y las normas de desarrollo constitucional.

### 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 de inconstitucionalidad planteada por el Poder Ejecutivo contra las leyes 31128, 31130, 31132, 31133, 31134, 31135, 31137, 31138, 31141, 31142, 31162, 31163, 31186 y 31197.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**MORALES SARA VIA**  
**PACHECO ZERGA**  
**GUTIERREZ TICSE**  
**DOMÍNGUEZ HARO**  
**MONTEAGUDO VALDEZ**  
**OCHOA CARDICH**

|                              |
|------------------------------|
| <b>PONENTE OCHOA CARDICH</b> |
|------------------------------|