



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 350/2023

PLENO JURISDICCIONAL

Expedientes 0024-2021-PI/TC y 0029-2021-PI/TC (Acumulados)

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5 de octubre de 2023

Caso de la Ley de creación del distrito de San Antonio

PODER EJECUTIVO Y MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE ILO C.
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Asunto

Demandas de inconstitucionalidad contra la Ley 31216, Ley de creación del Distrito de San Antonio en la Provincia de Mariscal Nieto del Departamento de Moquegua.

Magistrados firmantes:

SS.

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TABLA DE CONTENIDOS

Norma impugnada	Parámetro de control
Ley 31216	Constitución Política del Perú Artículos: 43, 79, 102.7 y 105 Reglamento del Congreso Artículos: 31-A, 53, 76

I. ANTECEDENTES

- A. PETITORIO CONSTITUCIONAL**
- B. DEBATE CONSTITUCIONAL**
 - B-1. DEMANDAS**
 - B-2. CONTESTACIÓN DE DEMANDAS**
- C. INTERVENCIÓN DE TERCERO**
- D. INTERVENCIÓN DE PARTÍCIPE**

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 EXPEDICIÓN DE LA LEY 31216

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

2.1.2. SOBRE LA ACTUALIZACIÓN DEL PROYECTO DE LEY 5386/2015-PE ARCHIVADO DURANTE EL PERÍODO LEGISLATIVO 2011-2016

2.1.3. SOBRE EL RETIRO DEL PROYECTO DE LEY DE CREACIÓN DEL DISTRITO DE SAN ANTONIO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO

2.1.4. SOBRE LA TRAMITACIÓN Y APROBACIÓN DEL PROYECTO DE LEY DE CREACIÓN DEL DISTRITO DE SAN ANTONIO, PRESENTADA POR EL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la Ley de creación del distrito de San Antonio | 2

PODER EJECUTIVO CON CARÁCTER DE URGENTE, DE ACUERDO CON LA CONSTITUCIÓN Y EL REGLAMENTO DEL CONGRESO

2.1.5. SOBRE 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

III. FALLO



SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 5 días del mes de octubre de 2023, en sesión de Pleno Jurisdiccional, los magistrados Morales Saravia (presidente), Pacheco Zerga (vicepresidenta), Gutiérrez Ticse, Domínguez Haro, Monteagudo Valdez y Ochoa Cardich han emitido la presente sentencia. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

I. ANTECEDENTES

A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

Con fecha 22 de julio de 2021, el procurador público especializado en Materia Constitucional del Poder Ejecutivo interpuso demanda de inconstitucionalidad por razones de forma y de fondo contra la Ley 31216, argumentando que contraviene los artículos 43, 79 y 102.7 de la Constitución.

Asimismo, con fecha 10 de setiembre de 2021, la Municipalidad Provincial de Ilo presentó demanda de inconstitucionalidad por similares razones contra la Ley 31216, alegando que vulnera los artículos 43, 79, 102.7 y 105 de la Constitución.

Mediante auto de fecha 28 de setiembre de 2021, el Tribunal Constitucional, invocando el artículo 113 del Nuevo Código Procesal Constitucional (NCPCo), resolvió la acumulación de los expedientes 0024-2021-PI/TC y 0029-2021-PI/TC.

Por su parte, con fechas 7 de octubre de 2021 y 16 de diciembre de 2021, el apoderado especial del Congreso de la República contestó las demandas solicitando que sean declaradas infundadas.

B. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

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

B-1. DEMANDAS

EXPEDIENTE 00024-2021-PI

Los argumentos expuestos en la demanda presentada por el procurador público especializado en Materia Constitucional del Poder Ejecutivo son los siguientes:

- Sostiene que la Ley 31216 adolece de vicios de inconstitucionalidad por la forma, dado que el procedimiento seguido para su aprobación no ha respetado la competencia exclusiva que tiene el Poder Ejecutivo en materia de iniciativa legislativa sobre demarcación territorial conforme lo establece el artículo 102.7 de la Constitución y el artículo 76 del Reglamento del Congreso (RCR).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la Ley de creación del distrito de San Antonio | 4

- Refiere que el Poder Ejecutivo es el encargado de elaborar el expediente técnico administrativo para determinar la viabilidad de la creación de un distrito, como parte de las acciones que componen la demarcación territorial, para luego ser presentado como proyecto de ley ante el Congreso de la República.
- Acota, que en diversos casos el Tribunal Constitucional ha resuelto controversias referidas a la demarcación territorial con base en el artículo 102.7 de la Constitución y la Ley 2779, concluyendo que toda propuesta sobre dicha materia es competencia exclusiva del Poder Ejecutivo.
- Señala que el trámite parlamentario que se le dio al Proyecto de Ley 5386/2015-PE resulta inconstitucional por cuanto fue actualizado indebidamente por el Congreso de la República como Proyecto de Ley 2662/2017-PE, pese a encontrarse archivado al concluir el período legislativo 2011-2016; y retirado de maneral formal como propuesta del Poder Ejecutivo mediante el Oficio 46-2018-PR, de fecha 16 de marzo de 2018.
- En consecuencia, sostiene que la creación del distrito de San Antonio no fue iniciativa del Poder Ejecutivo, por lo que a su juicio la expedición de la Ley 31216 resulta inconstitucional en su totalidad al vulnerar el artículo 102.7 de la Constitución y el artículo 76 del RCR.
- Por otro lado, refiere que la norma impugnada ha sido emitida sin contarse con el informe respectivo del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) sobre la viabilidad técnica financiera del distrito a crear, vulnerando de esa manera 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 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”.
- En cuanto a los alegados vicios de inconstitucionalidad por el fondo, el procurador del Poder Ejecutivo parte señalando que la Ley 31216 vulnera el principio de separación de poderes (artículo 43 de la Constitución), desde la perspectiva de la separación propiamente dicha y la cooperación entre órganos constitucionales.
- Sostiene que la norma impugnada no respetó la iniciativa legislativa exclusiva 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 que tienen impacto sobre dicha materia.
- Agrega que el procedimiento para la aprobación de la ley cuestionada refleja la ausencia de acciones por parte del Congreso para evaluar su contenido desde la perspectiva de las relaciones con el Poder Ejecutivo, la cual implica el desarrollo de acciones conjuntas y de coordinación en beneficio de la persona y la sociedad.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la Ley de creación del distrito de San Antonio | 5

- Por último, alega que la competencia en materia de demarcación territorial es compartida entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo de conformidad con el artículo 102.7 de la Constitución, ya que el primero cumple con elaborar el expediente técnico administrativo para determinar la viabilidad de la creación de un distrito y presentar el respectivo proyecto de ley; y, el segundo, sobre la base del ejercicio de las competencias del Ejecutivo, debate y aprueba la ley de creación del distrito.
- Lo anterior, a criterio del procurador demandante, implica que la creación del distrito de San Antonio es un asunto con incidencias políticas, pero con sustento técnico, lo que le corresponde al Poder Ejecutivo, a través de sus órganos correspondientes en concordancia con la Constitución y el artículo 1 de la Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial.
- Sostiene que el Congreso de la República ha creado el distrito de San Antonio en contra de la determinación técnica que, como parte de sus competencias exclusivas, le corresponde al Poder Ejecutivo, debido a que este último no volvió a presentar un nuevo proyecto, posterior al archivamiento del Proyecto de Ley 5386/2015-PE.
- Por tales razones, el procurador del Poder Ejecutivo considera que la Ley 31216 también ha vulnerado el artículo 102.7 de la Constitución y, por ende, deben ser declaradas inconstitucionales.

EXPEDIENTE 00029-2021-PI

En la demanda interpuesta por la Municipalidad Provincial de Ilo se presentan los siguientes argumentos:

- En lo que respecta a los alegados vicios de inconstitucionalidad sustantivos, parte señalando que la aprobación de la Ley 31216 vulnera el principio de separación de poderes debido a que el Congreso de la República llevó a cabo una indebida actividad legislativa sin que exista previamente un proyecto de ley vigente con el propósito de crear el distrito de San Antonio por parte del Poder Ejecutivo.
- Sostiene que el Congreso de la República, en el marco de sus atribuciones, sólo podrá aprobar un proyecto de ley sobre demarcación territorial, siempre que el Poder Ejecutivo lo haya propuesto previamente a través de una iniciativa legislativa en atención a los artículos 43 y 102.7 de la Constitución.
- Señala que si bien el Poder Ejecutivo, el 13 de junio de 2016, mediante Oficio 101-2016-PR, sometió a consideración del Congreso de la República un proyecto de ley de creación del distrito de San Antonio en la provincia de Mariscal Nieto del departamento de Moquegua es también cierto que, a través del Oficio 046-2018-PR, del 16 de marzo de 2018, lo retiró expresamente, por lo que sostiene que a partir de entonces, en el Parlamento no existía una iniciativa legislativa con ese propósito para ser aprobado.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la Ley de creación del distrito de San Antonio | 6

- Añade que de conformidad con el artículo 5.1 de la Ley 27795, la creación de un distrito demanda de acciones cuya ejecución corresponde al Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros, lo cual a su juicio no se concretó en el presente caso, dado que el proyecto primigenio había sido retirado.
- Con respecto a los alegados vicios de inconstitucionalidad por la forma, la municipalidad recurrente alega que el Congreso de la República ha transgredido el artículo 102.7 de la Constitución y el artículo 76.1 del RCR para la aprobación de la Ley 31216, ya que a su juicio no existió una propuesta formulada por parte del Poder Ejecutivo que dé inicio al procedimiento de creación de un distrito, con los informes técnicos y legales que la legislación sobre la materia lo exige.
- Advierte que mediante el Oficio 046-2018-PR, del 16 de marzo de 2018, el Poder Ejecutivo retiró 21 proyectos de ley sobre creación de distritos donde se incluía al Proyecto de Ley 5386/2015-PE, sustentándose en el Informe D000002-2018-PCM-SDOT de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial (SDOT), el cual señalaba que dichos proyectos no cumplían con los requisitos establecidos en la ley.
- Refiere que el citado informe de la SDOT sostuvo que la propuesta de creación del distrito de San Antonio tenía el inconveniente de que los límites del distrito de Moquegua del cual se desprendería no estaban completamente definidos; y que no había cumplido con realizar uno de los mecanismos de consulta señalados en el artículo 20 del Reglamento de la Ley de Demarcación y Organización Territorial.
- De esa manera, la municipalidad recurrente sostiene que la aprobación por insistencia de la Ley 31216 por parte del Parlamento infringe el artículo 102.7 de la Constitución, al haberse vulnerado el procedimiento de aprobación de una ley sobre demarcación territorial.
- Añade que, con fecha 27 de setiembre de 2018, el Congreso de la República remitió al presidente del Consejo de Ministros el Oficio 078-2018-2019-ADP/PCR, mediante el cual se consultaba que “confirme su disposición de retirar los proyectos de ley sobre creación de distritos”.
- Expone que, ante la falta de respuesta del Poder Ejecutivo, el Parlamento lo asumió como una “no ratificación” y continuó con el trámite legislativo; no obstante, a criterio del demandante, ello no puede interpretarse como la expresión de un procedimiento no culminado, como es el caso del Oficio 046-2018-PR, debido a que no tendría base legal y sería ineficaz para subsanar la ausencia de informes legales y técnicos.
- Indica que, con base en esa errónea interpretación, el Parlamento decidió continuar con el procedimiento legislativo del Proyecto 2662/2017-PE con carácter de urgencia para su aprobación, exonerándolo del dictamen de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, así



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la Ley de creación del distrito de San Antonio | 7

como de la segunda votación en el Pleno, por lo que se habría vulnerado el artículo 105 de la Constitución y el artículo 31-A del RCR.

- Expone que, a pesar de los fundamentos técnicos que justificaron la observación de la autógrafa, el Congreso reconsideró la ley, insistiendo en el texto de aprobación de la ley de creación del distrito de San Antonio para que con fecha 2 de diciembre del 2020 se publique la Ley 31216.
- Añade que la Primera Disposición Complementaria Transitoria de la Ley 31216, tiene implicancia de carácter presupuestal, cuya determinación le corresponde al Poder Ejecutivo a través de informes técnicos emitidos por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). En ese sentido, señala que la referida norma transgrede el artículo 79 de la Constitución, y el artículo 76, numeral 2.2, literal a) del RCR sobre la prohibición de iniciativa de gasto por parte del Congreso de la República.
- Sostiene que, al no haber existido un informe de evaluación de sostenibilidad fiscal para la creación del distrito de San Antonio por parte del MEF, se vulnera la Quinta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1275 y la Tercera Disposición Complementaria Final de su Reglamento aprobado por el Decreto Supremo 162-2017-EF.
- Finalmente, la municipalidad recurrente asevera que la norma impugnada también infringe el artículo 5.2 de la Ley 27795, debido a que el Gobierno Regional de Moquegua no emitió informe favorable sobre demarcación territorial para la creación del distrito de San Antonio.

B-2. CONTESTACIÓN DE DEMANDA

EXPEDIENTE 00024-2021-PI

Con fecha 7 de octubre de 2021, el apoderado especial del Congreso de la República contestó la demanda presentada por el Poder Ejecutivo esgrimiendo los siguientes argumentos para declarar infundada la demanda:

- Sostiene que no se ha vulnerado la competencia exclusiva de iniciativa legislativa con la que cuenta el Poder Ejecutivo en materia de demarcación territorial (artículo 102.7 de la Constitución), debido a que el Parlamento no hizo suya la propuesta de creación del distrito de San Antonio, sino por el contrario, se limitó a modificar el número del proyecto ley “5386/2015-PE” a “2662/2017-PE”, para el siguiente período parlamentario 2016-2021, cumpliendo con la atribución constitucional de aprobar las leyes.
- En esa misma línea, señala que durante el respectivo procedimiento legislativo de la Ley 31216, el Poder Ejecutivo no autorizó, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, el gasto que se iba a generar con la aprobación de dicha norma. No obstante, añade que este tipo de inconstitucionalidad por la forma puede subsanarse, de acuerdo con lo señalado en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la Ley de creación del distrito de San Antonio | 8

obran en las sentencias 00014-2011-PI/TC, 00019-2011-PI/TC, 0008-2015-PI/TC y 00015-2015-PI/TC.

- Expone que sobre la base de las citadas sentencias de procesos de inconstitucionalidad, el Tribunal Constitucional tuvo a bien diferir los efectos de la sentencia que declaró la inconstitucionalidad de una ley por vulnerar el artículo 79 de la Constitución, con el fin de dar la oportunidad de que el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, pueda autorizar los gastos que no fueron permitidos durante el procedimiento legislativo y de esa forma se pueda subsanar la alegada vulneración.
- Con respecto a los alegados vicios de inconstitucionalidad sustantivos, señala que el Parlamento aprobó la Ley 31216 sobre la base de lo propuesto en la exposición de motivos del Proyecto de Ley 5386/2015-PE (actualizado como Proyecto de Ley 2662/2017-PE), con el fin de promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación.
- Advierte que en dicha iniciativa legislativa ejercida por el Poder Ejecutivo se adjuntó el Informe Técnico 004-2016-PCM/DNTDT/RRH, emitido respectivamente por la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros, en el cual se concluyó con la viabilidad de crear el distrito de San Antonio.
- Argumenta, en consecuencia, que la Ley 31216 no contraviene el principio de separación de poderes (artículo 43 de la Constitución), ni la competencia del Poder Ejecutivo en materia de demarcación territorial (artículo 102.7 de la Constitución).

EXPEDIENTE 00029-2021-PI

Con fecha 16 de diciembre de 2021, el apoderado especial del Congreso de la República contestó la demanda presentada por la Municipalidad Provincial de Ilo con los siguientes argumentos para declarar infundada la demanda:

- Señala que el procedimiento parlamentario que dio origen a la Ley 31216 es conforme con los artículos 105 y 107 de la Constitución, junto con los artículos 74 y 76 del Reglamento del Congreso (RCR), ya que con fecha 13 de junio de 2016, el Poder Ejecutivo presentó el Proyecto de Ley 5386/2015-PE solicitando que este sea tramitado con carácter de urgencia.
- Advierte que mediante Acuerdo 26-2017-2018/CONSEJO-CR, el Consejo Directivo del Congreso aprobó, por unanimidad, la propuesta del congresista Mantilla Medina, para que se actualicen los proyectos de ley sobre demarcación territorial presentados por el Poder Ejecutivo durante el periodo parlamentario 2011-2016, que no hayan sido rechazados.
- Añade que a través del Acuerdo 37-2017-2018/CONSEJO-CR, adoptado el 7 de marzo de 2018, el Consejo Directivo del Congreso dispuso la tramitación de la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la Ley de creación del distrito de San Antonio | 9

actualización de diversos proyectos de ley del Poder Ejecutivo sobre demarcación territorial, entre ellos el Proyecto de Ley 5386/2015-PE, consignándose posteriormente con el número 2662/2017-PE para el periodo parlamentario 2016-2021.

- Argumenta, en consecuencia, que no se ha vulnerado la competencia exclusiva de iniciativa legislativa del Poder Ejecutivo en materia de demarcación territorial reconocido en el artículo 102.7 Constitución, ya que a su juicio el Congreso no ha hecho suya la propuesta de demarcación territorial presentada por el Poder Ejecutivo, sino únicamente se ha limitado a cumplir con su atribución constitucional de aprobar las leyes.
- Menciona que, de conformidad con la establecido en la Sentencia 0006-2018-PI/TC, solo resulta inconstitucional la exoneración del trámite de envío a comisión de un proyecto de ley cuando este presenta una elevada complejidad y una marcada incidencia en la naturaleza de nuestro régimen político, al tener un importante impacto en el esquema de los mecanismos para el control del poder, razón por la cual a su criterio no se vulnerado el artículo 105 de la Constitución en el presente caso.
- Agrega que todas las etapas del procedimiento legislativo que dieron origen a la Ley 31216 se han desarrollado de acuerdo con lo establecido en la Constitución y en el Reglamento del Congreso, por lo que sostiene que la Ley 31216 no ha incurrido en una inconstitucionalidad por la forma.
- Con respecto a la supuesta vulneración de la prohibición de iniciativa de gasto por parte de los congresistas debido a que no se ha dado cumplimiento a lo señalado en la Quinta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1275, refiere que esta última norma no resulta exigible, por cuanto fue emitida con posterioridad a la presentación del Proyecto de Ley 5386/2015-PE. A su vez, subraya que un caso similar como este se dio en la Sentencia 00006-2021-PI/TC.
- Sostiene que el Tribunal Constitucional, de acuerdo con su jurisprudencia recaída en la Sentencia 00014-2011-PI/TC, señaló que el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), puede autorizar los gastos que no fueron autorizados durante el procedimiento legislativo, por lo que este tipo de inconstitucionalidad por la forma puede subsanarse.
- Refiere que el Poder Ejecutivo ha prestado su consentimiento para la generación del gasto que supone la implementación de la creación del distrito de San Antonio, ya que se han dictado resoluciones ministeriales para modificar los índices de distribución del Fondo de Compensación Municipal (Foncomun), el canon pesquero y la regalía minera, incorporando expresamente al referido distrito en la provincia de Mariscal Nieto del departamento de Moquegua.
- Advierte que los recursos que ha recibido el distrito de San Antonio obedecen a la distribución que el propio Poder Ejecutivo, a través del MEF, ha realizado a propuesta de la Dirección General de Presupuesto Público, tal como establece el



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la Ley de creación del distrito de San Antonio | 10

artículo 52 del Decreto Legislativo 1440, por lo que sostiene que no se ha vulnerado el artículo 79 de la Constitución.

- Con respecto a los alegados vicios de fondo, sostiene que no se ha vulnerado el principio de separación de poderes debido a que el Congreso de la República aprobó la Ley 31216, siguiendo lo propuesto en el Proyecto de Ley 5386/2015-PE presentado por el Poder Ejecutivo, con el fin de promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación.
- Concluye que el citado Proyecto de Ley 5386/2015-PE contó con el Informe Técnico 004-2016-PCM/DNTDT/RRH, emitido por la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros como órgano responsable, que dio como viable la creación del distrito de San Antonio, lo cual a su juicio no vulneraría la competencia del Poder Ejecutivo en materia de demarcación territorial establecido en el artículo 102.7 de la Constitución.

C. INTERVENCIÓN DE TERCERO

El Tribunal Constitucional, mediante auto de fecha 26 de octubre de 2021, decidió incorporar a la Junta de Delegados Vecinales Comunales de la Municipalidad Distrital de San Antonio en calidad de tercero.

D. INTERVENCIÓN DE PARTÍCIPE

El Tribunal Constitucional, mediante auto de fecha 14 de marzo de 2023, decidió incorporar a la Municipalidad Distrital de San Antonio en calidad de *partícipe*.

II. FUNDAMENTOS

§1. DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSIA

1. En el presente caso, este Tribunal Constitucional se pronunciará sobre los alegados vicios de inconstitucionalidad en los que habría incurrido el Poder Legislativo al expedir la Ley 31216. Al respecto, las partes demandantes alegan que dicha norma habría vulnerado los artículos 43, 79, 102.7 y 105 de la Constitución, así como el artículo 76 del Reglamento del Congreso.
2. En cuanto a la ley impugnada, corresponde advertir que fue publicada en el diario oficial *El Peruano* el 15 de junio de 2021, y que tiene como objeto “crear el distrito de San Antonio, con su capital San Antonio, en la provincia de Mariscal Nieto del departamento de Moquegua” (artículo 1), así como establecer sus límites territoriales (artículo 2).
3. La ley en cuestión cuenta también con seis disposiciones complementarias finales, dos disposiciones complementarias transitorias y una disposición complementaria modificatoria, relativas a su implementación.



4. Por consiguiente, este Tribunal evaluará si la Ley 31216, que crea el distrito de San Antonio, incurre en los presuntos vicios de inconstitucionalidad por la forma y por el fondo alegados por las entidades demandantes.

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

5. Con relación a la clasificación o tipología de los vicios de inconstitucionalidad, de acuerdo con el artículo 74 del NCPCo, 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.
6. En cuanto a la inconstitucionalidad por la forma, este Tribunal ha tenido oportunidad de establecer que una norma puede incurrir en dicha infracción constitucional en tres supuestos (Sentencia 0020-2005-PI/TC y 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 (v. gr. 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.
7. Con respecto al presente caso, este Tribunal advierte que la presunta infracción constitucional por la forma en la que habría incurrido el Congreso de la República al aprobar la Ley 31216, es la que se recoge en el primer supuesto enunciado en el fundamento precedente, lo que a su vez habría repercutido



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la Ley de creación del distrito de San Antonio | 12

negativamente en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales en materia de demarcación territorial.

8. Ahora bien, debe tenerse en cuenta que el desarrollo de la función legislativa permite un considerable nivel de discrecionalidad. Sin embargo, esto no implica que puedan dejar de observarse las pautas que emanan de la Constitución y del Reglamento del Congreso, pues ello ingresaría en el ámbito de lo constitucionalmente prohibido (Sentencia 0015-2012-PI/TC, fundamento 4).
9. En otras palabras, el procedimiento parlamentario cuenta con un considerable margen de maniobra política, pero no puede ser contrario a las obligaciones que emanan de la Constitución o de las normas que conforman el bloque de constitucionalidad.
10. 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.
11. Este Tribunal considera indispensable recordar que, en determinadas ocasiones, el parámetro de constitucionalidad puede comprender a otras fuentes distintas de la Constitución y, en concreto, a determinadas normas con rango de ley, siempre que esa condición sea reclamada directamente por una disposición constitucional (Sentencia 0007-2002-AI/TC, fundamento 5).
12. En tales casos, estas fuentes asumen la condición de “normas sobre la producción jurídica” en un doble sentido. Por un lado, como “normas sobre la forma de la producción jurídica”, esto es, cuando se les encarga la capacidad de condicionar el procedimiento de elaboración de otras normas que tienen su mismo rango. Por otro, como “normas sobre el contenido de la normación”, es decir, cuando por encargo de la Constitución pueden limitar el contenido de tales disposiciones.
13. A este parámetro de control, formado por la Constitución y aquellas normas con rango de ley que derivan directamente de ella y tienen una relación causal con la materia jurídica subyacente al control de constitucionalidad a realizarse, se le denomina bloque de constitucionalidad.
14. 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 esta confirió la capacidad de limitar a otras normas de su mismo rango” (Sentencia 0047-2004-AI/TC, fundamento 128).
15. Es por ello que 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 aspectos:



- a) La regulación de un requisito esencial del procedimiento de producción de normativa;
 - b) La regulación de un contenido materialmente constitucional; y
 - c) La determinación de competencias o límites de las competencias y atribuciones de los distintos poderes y órganos constitucionales.
16. 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.
17. En el presente caso, dicho parámetro está compuesto por los artículos 102.7 y 105 de la Constitución; los artículos 31-A, 53, 73 y 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 sus modificatorias.
18. En tal sentido, el análisis de las competencias del Poder Ejecutivo y del Congreso de la República ejercidas para la expedición de la Ley 31216 comprenderá el examen de:
- (i) La presentación de la iniciativa legislativa sobre demarcación territorial por parte del Poder Ejecutivo;
 - (ii) La actualización del Proyecto de Ley 5386/2015-PE archivado durante el período parlamentario 2011-2016;
 - (iii) El retiro de la referida iniciativa legislativa por parte del Poder Ejecutivo;
 - (iv) La tramitación y aprobación de la iniciativa legislativa 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.
19. Indicado 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 LA LEY 31216



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

20. En primer lugar, corresponde poner en relieve que 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.
21. Con base en lo expuesto, este Tribunal ha enfatizado que, para lograr dicho propósito de validez, 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 (LOPE). Este último artículo añade que es necesario que cuando se presenten dichas iniciativas se cumplan los requisitos y procedimientos previstos en el RCR (cfr. Sentencia 0023-2021-PI/TC, fundamentos 20 y 21).
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 los proyectos de ley sobre demarcación territorial son competencia del Poder Ejecutivo. Así, solo este poder del Estado se encuentra facultado 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 Reglamento del Congreso en cuanto dispone 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 76.1 de dicho Reglamento se ha previsto que las proposiciones que se refieran a leyes de demarcación territorial 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 lo dispuesto en la Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial. Esta fue modificada por la Ley 30918, publicada el 25 de febrero de 2019, mediante la cual se reemplazó a la “Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial” por la “Secretaría de Demarcación y Organización Territorial”, manteniéndose vigente que la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) ejerza la rectoría del Sistema Nacional de Demarcación Territorial (artículo 5).
27. En ese sentido, este Tribunal subraya que la referida modificatoria entró en vigor con posterioridad a la presentación de la iniciativa legislativa por parte del Poder



Ejecutivo que originó la Ley 31216. Por esta razón, las reglas previstas en la Ley 30918 no resultaban exigibles al tiempo del ejercicio de dicha competencia por parte de referido poder del Estado, en atención a lo dispuesto en el artículo 103 de la Constitución respecto a la aplicación inmediata de las leyes.

28. Ahora bien, conforme a su artículo 1, la Ley 27795 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)

29. 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.

30. Queda claro entonces que la iniciativa legislativa que originó a la ley impugnada era competencia exclusiva del Poder Ejecutivo y que el sustento técnico quedaba a cargo de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), 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 de la República, habiendo cumplido los requisitos indicados, es esta entidad la que se encuentra facultada constitucionalmente para aprobar o no dicha propuesta.

32. En el presente extremo de la demanda, se ha cuestionado que el procedimiento de aprobación de la ley sometida a control 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 fecha 13 de junio de 2016, el expresidente Ollanta Humala Tasso y el entonces presidente del Consejo de Ministros, Pedro Cateriano, presentaron el Oficio 101-2016-PR (foja 154 de la demanda del Ejecutivo) dirigido al presidente del Congreso de aquel entonces, para someter a la consideración del Parlamento la aprobación, con carácter de urgente, del Proyecto de Ley 5386/2015-PE, Proyecto de Ley de creación del distrito de San Antonio, con su capital San Antonio, en la provincia de Mariscal Nieto del departamento de Moquegua.
34. Asimismo, el referido proyecto de ley contó con el Informe Técnico 006-2016-PCM/DNTDT-OATGT-RRH, de fecha 10 de febrero de 2016, por parte de la Dirección Nacional de Demarcación Territorial, el cual consideró procedente el expediente de creación del distrito de San Antonio.
35. Como es evidente, la propuesta formulada en su oportunidad por el Poder Ejecutivo estuvo respaldada por el informe técnico que expidiera la autoridad competente de ese momento.
36. En ese sentido, al haberse verificado que el Proyecto de Ley 5386/2015-PE fue presentado por el Poder Ejecutivo, acompañado de su respectivo informe técnico, elaborado por la ex Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial de la PCM de acuerdo con la normativa vigente en ese momento, corresponde concluir que se ha respetado el marco constitucional, debiendo desestimarse la demanda en el referido extremo.

2.1.2. SOBRE LA ACTUALIZACIÓN DEL PROYECTO DE LEY 5386/2015-PE ARCHIVADO DURANTE EL PERÍODO LEGISLATIVO 2011-2016

37. Este Tribunal ha observado que el Proyecto de Ley 5386/2015-PE no fue aprobado durante el período legislativo 2011-2016, y fue enviado al archivo cuando este concluyó. Sin embargo, es necesario advertir que, de acuerdo con la práctica parlamentaria, los congresistas pueden actualizar los proyectos archivados, siempre y cuando cumplan determinados requisitos.
38. Este ha sido el criterio desarrollado por este Tribunal en la Sentencia 0023-2021-PI/TC (Caso de la creación de nuevos distritos), donde dejó en claro que:

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. Y ante ello, la práctica parlamentaria evidencia 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 anterior¹ (fundamento 37).

¹ Delgado-Guembes, César (2012). *Manual del Parlamento. Introducción al estudio del Congreso peruano*, p. 384.



39. En el presente caso, se aprecia que en el Acuerdo 19-2016-2017/CONSEJO-CR se dejó establecido 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, con la posibilidad de ser actualizados.
40. 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 (...)”².
41. En el mismo acuerdo se añade que la procedencia de la actualización está condicionada por dos límites: 1) que no hubieran sido rechazados; y 2) que no hubieran sido archivados. Queda claro, entonces, que si las iniciativas no fueron rechazadas o archivadas se pueden actualizar como nuevos proyectos de ley.
42. Con respecto al Acuerdo 19-2016-2017/CONSEJO-CR, pese a que no lo dice expresamente, es evidente que la actualización a la que allí se hace referencia se vincula específicamente con el periodo parlamentario inmediatamente anterior, mas no así a cualquier otro anterior, lo que evidentemente descartaría una actualización referida a cualquier periodo parlamentario distinto o notoriamente diferido en el tiempo (Sentencia 0023-2021-PI/TC, fundamento 41).
43. Asimismo, este Tribunal determinó que 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 encuentra exceptuada de una práctica como la antes descrita (Sentencia 0023-2021-PI/TC, fundamento 42).
44. Asumiendo dicho criterio, con fecha 2 de noviembre de 2017, se aprobó el Acuerdo del Consejo Directivo 26-2017-2018-Consejo-CR³, que estableció las condiciones para actualizar diversos proyectos de ley del Poder Ejecutivo presentados en materia de demarcación territorial.
45. De esa forma, la solicitud de actualización podía ser formulada por:
- (i) los congresistas;

² Congreso de la República. Acuerdo 19-2016-2017/CONSEJO-CR del 7 de setiembre de 2016, pp. 21-22. 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)

³ Congreso de la República. Acuerdo 26-2017-2018/CONSEJO-CR del 2 de noviembre de 2017, p. 3. 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 Ley de creación del distrito de San Antonio | 18

- (ii) la Comisión de Descentralización; o
 - (iii) el Poder Ejecutivo
46. 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.
47. Un conjunto de excongresistas solicitaron mediante diversos oficios al presidente del Congreso de la República la actualización del Proyecto de Ley 5386/2015-PE presentado por el Poder Ejecutivo, conforme queda expresado en el siguiente cuadro:

N.º	Excongresista solicitante	N.º de Oficio presentado	Fechas de presentación de solicitudes
1	Mario Fidel Mantilla Medina	– Oficio CR-MFMM 110-DSP-2017-2018 – Oficio CR-MFMM 255-DSP-2017-2018 – Oficio CR-MFMM 271-DSP-2017-2018	12 de setiembre, 2 y 8 de noviembre de 2017
2	Joaquín Dipas Huamán	– Oficio 104-2017-2018-JDH/CR	3 de noviembre de 2017
3	Vicente Antonio Zeballos Salinas	– Oficio 306/02/2017-2018/DP-VZS-CR	13 de noviembre de 2017

48. Este Tribunal aprecia que las solicitudes fueron presentadas por los propios parlamentarios como autorizaba el citado Acuerdo 26-2017-2018/CONSEJO-CR, y que a su vez dicho proyecto de ley no había sido rechazado por la representación parlamentaria del período 2011-2016.
49. Por consiguiente, con fecha 7 de marzo de 2018, habiendo cumplido tales requisitos, se actualizó el Proyecto de Ley 5386/2015-PE con el número 2662/2017-PE de conformidad con el Acuerdo del Consejo Directivo del Congreso de la República de la misma fecha (cfr. foja 144 y siguientes de la demanda del Ejecutivo).
50. Queda claro entonces que luego de ejercida la presentación de la iniciativa legislativa por el Poder Ejecutivo, el trámite correspondiente de la misma debía ser conforme con la Constitución, el Reglamento del Congreso y la práctica parlamentaria.



51. En este caso, se concluye que la actualización del Proyecto de Ley que dio origen a la ley impugnada no infringió la Constitución ni el bloque de constitucionalidad aplicable. Por tanto, corresponde desestimar la demanda en el referido extremo.

2.1.3. SOBRE EL RETIRO DEL PROYECTO DE LEY DE CREACIÓN DEL DISTRITO DE SAN ANTONIO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO

52. Con respecto al presente punto, este Tribunal advierte que la materia impugnada guarda estrecha relación con dos casos ya controlados a través de un proceso de inconstitucionalidad. El primero de ellos es el denominado “Caso de la Ley de creación del distrito de Lambras” (Sentencia 0006-2021-PI/TC) y el segundo es el “Caso de la creación de nuevos distritos” (Sentencia 0023-2021-PI/TC).

53. En ambas situaciones, 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.

54. No obstante, a través del Oficio 046-2018-PR, de fecha 16 de marzo de 2018, el Poder Ejecutivo, previo acuerdo del Consejo de Ministros, solicitó el retiro de diversos proyectos de ley, entre ellos los que habían sido materia de control en los expedientes indicados *supra*, y el de la de creación del distrito de San Antonio, por considerar que no cumplían con todos los requisitos del entonces vigente reglamento de la Ley 27795, aprobado por el Decreto Supremo 19-2003-PCM.

55. Este Tribunal, a través de la Sentencia 0006-2021-PI/TC, ha dejado establecido para este tipo de casos 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.

56. Dicho criterio ha sido reiterado en la Sentencia 0023-2023-PI/TC, al señalarse que:

54. (...) 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.

57. En ese sentido, el retiro posterior del Proyecto de Ley 5386/2015-PE presentado con carácter de urgente no implicaba que, cuando se dispuso la continuación de su trámite en sede parlamentaria, esta se convierta en iniciativa de los congresistas que lo propusieron. Por esa razón, dicho proyecto de ley continuó siendo tramitado como presentado por el Poder Ejecutivo, bajo la numeración 2662/2017-PE, luego de ser actualizada cumpliendo los requisitos señalados *supra*.
58. Corresponde ahora determinar si la iniciativa oportunamente presentada por el Poder Ejecutivo y actualizada por el Congreso queda en el ámbito de las competencias de este último poder del Estado.
59. Corresponde citar la Sentencia 0023-2021-PI/TC, en la cual se señaló que:

58. (...) 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. (Énfasis agregado).

60. En ese sentido, 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 cuando se trata de asuntos de demarcación territorial, es pertinente recordar lo señalado en el citada Sentencia 0023-2021-PI/TC:

61. (...) 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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la Ley de creación del distrito de San Antonio | 21

61. Además de ello, en el fundamento 64 de la Sentencia 0023-2021-PI/TC se precisó que 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.
62. En la presente controversia, el Poder Ejecutivo solicitó al Congreso de la República el retiro de diversos proyectos de ley sobre demarcación territorial, entre ellos el proyecto de ley de creación del distrito de San Antonio.
63. Dicha solicitud fue realizada a través del Oficio 46-2018-PR, de fecha 16 de marzo de 2018, al que se acompañó el Informe D000002-2018-PCM/SDOT, de fecha 6 de marzo de 2018 (que obra a foja 119 de la demanda).
64. En dicho informe se señala que los diversos proyectos de ley observados no eran viables legalmente ni tampoco técnicamente, ya que no habrían cumplido, fundamentalmente, con dos aspectos:
 - (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 del proyecto de ley materia de controversia).
65. Con relación a lo primero, se indicó 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.
66. Ahora bien, según dicho documento, el Proyecto de Ley 5386/2015-PE (luego Proyecto de Ley 2662/2017-PE) no 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 del expediente, que sirvió de sustento para el referido proyecto de ley, el informe previo de evaluación de sostenibilidad fiscal, no era exigible (punto 9 que obra a foja 121 de demanda).
67. Por lo expuesto, corresponde rechazar la observación formulada respecto de la sostenibilidad fiscal de la creación del distrito de San Antonio, ya que no resultaba exigible al momento en que se presentó.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la Ley de creación del distrito de San Antonio | 22

68. En segundo lugar, se ha cuestionado que el ámbito territorial relacionado con el nuevo distrito no configuraba zona 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 zona 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 lo dejó establecido la Oficina de Asesoría Jurídica de la PCM en el Informe 142-2016-PCM/OGAJ.
69. Adicionalmente, se señaló que para el caso de la propuesta de la creación del Distrito de San Antonio se tenía el inconveniente de que los límites del Distrito de Moquegua, Provincia de Mariscal Nieto, departamento de Moquegua, del cual este se desprendería no estaban completamente definidos.
70. Por su parte, este Tribunal advierte que el referido Informe D000002-2018-PCM/SDOT no adjunta documento técnico que acreditara la supuesta inviabilidad del Proyecto de Ley 5386/2015-PE (luego Proyecto de Ley 2662/2017-PE).
71. Luego de lo señalado, se aprecia que con fecha 17 de marzo de 2021, la Comisión de Descentralización del Congreso de la República, mediante el Oficio P.O. 1269-2017-2018/CDRGLMGE-CR (a foja 202 de la demanda del Ejecutivo), solicitó al presidente del Consejo de Ministros opinión sobre el Proyecto de Ley 2662/2017-PE.
72. Ante tal pedido, la Oficina General de Asesoría Jurídica de la PCM emitió el Informe D000413-2018-PCM-OGAJ⁴, de fecha 25 de mayo de 2018, en el que concluyó que no era legal ni técnicamente viable la creación del distrito de San Antonio, al no haberse cumplido con los requisitos expuestos en el Informe 0000002-2018-PCM/SDOT.
73. Con fecha 15 de junio de 2018, el entonces secretario general de la Presidencia del Consejo de Ministros remitió el precitado informe al ex presidente de la Comisión de Descentralización del Congreso mediante el Oficio 1845-2018-PCM/SG, de fecha 15 de junio de 2018.
74. Finalmente, el Poder Ejecutivo, mediante el Informe D000055-2021-PCM-SDOT-RLP, de fecha 18 de junio de 2021 (que obra a foja 287 de la demanda), sostuvo que el retiro del Proyecto de Ley 5386/2015-PE, evidenció que el Proyecto de Ley 2662/2017-PE, actualizado por un acuerdo del Consejo Directivo del Congreso de la República, no constituía una propuesta suya.
75. Asimismo, dicho informe sostenía que el Proyecto de Ley 2662/2017-PE no cumplía con los requisitos establecidos en el artículo 14 del entonces reglamento

⁴ Disponible en el sitio web del Congreso de la República:

https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2017/Comision_de_Descentralizacioni/files/reg-1687-2017.pdf



de la Ley 27795, aprobado con el Decreto Supremo 019-2003-PCM, ni tampoco con los requisitos del nuevo reglamento (aprobado con el Decreto Supremo 191-2020-PCM, de fecha 9 de diciembre de 2020).

76. De lo expuesto, se advierte que la nueva gestión del Poder Ejecutivo que solicitó el retiro del Proyecto de Ley 5386/2015-PE discrepaba de lo sostenido en el informe que sustentó la creación del Distrito de San Antonio respecto a su consideración como zona de interés nacional, y el tratamiento prioritario y especial que pudiera o no corresponderle.
77. Así las cosas, este Tribunal entiende que el retiro de dicho proyecto se basó en el cuestionamiento de su Informe Técnico 006-2016-PCM/DNTDT-OATGT-RRH (que consideró procedente la creación del distrito de San Antonio), pero sin llegar a demostrar cuáles eran los concretos vicios de nulidad en los que habría incurrido y que sustentaron el ejercicio de la iniciativa legislativa en materia de demarcación territorial por parte del Poder Ejecutivo.
78. En ese sentido, 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.
79. Este Tribunal ha sostenido que el cambio de interpretación política sobre lo que debe entenderse por zona 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 (cfr. Sentencia 0023-2021-PI/TC, fundamento 75).
80. En consecuencia, debe concluirse que el Poder Ejecutivo debió haber acreditado y/o demostrado la nulidad de la decisión inicial de presentar el proyecto de ley sobre la creación del Distrito de San Antonio, bajo los términos antes expuestos, a fin de retirar válidamente la iniciativa legislativa materia de discusión.
81. Estando a lo expuesto, también corresponde desestimar la demanda en el referido extremo.
82. Por último, este Tribunal Constitucional, como lo hiciera en el Sentencia 0023-2021-PI/TC, subraya 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, perjudicando a la población de la circunscripción territorial involucrada en la iniciativa de ley materia de controversia y generando, posteriormente, consecuencias que difícilmente se podrían revertir.
83. Es menester advertir, además, que en el presente caso ya se ha llevado a cabo el proceso de elecciones municipales 2022 para el período 2023-2026. Lo que



significa que la población del distrito de San Antonio, a la fecha de la expedición de la presente sentencia, ya se ha pronunciado democráticamente, y han determinado qué autoridades ejercerán funciones en el nuevo distrito creado por la ley impugnada.

84. Precisamente, conforme a la Resolución 4204-2022-JNE, del 29 de diciembre de 2022, queda claro que el distrito de San Antonio cuenta con un alcalde en funciones⁵.

2.1.4. SOBRE LA TRAMITACIÓN Y APROBACIÓN DEL PROYECTO DE LEY DE CREACIÓN DEL DISTRITO DE SAN ANTONIO, PRESENTADA POR EL PODER EJECUTIVO CON CARÁCTER DE URGENTE, DE ACUERDO CON LA CONSTITUCIÓN Y EL REGLAMENTO DEL CONGRESO

85. Como se ha indicado, luego de la presentación de la iniciativa legislativa por el Poder Ejecutivo, corresponde al Congreso de la República, según el artículo 102.7 de la Constitución, decidir si la aprueba o no, conforme al procedimiento parlamentario de aprobación de leyes.
86. En el presente caso, se aprobó el proyecto de ley de creación del distrito de San Antonio en la provincia de Mariscal Nieto del departamento de Moquegua; por consiguiente, se procederá a verificar si se ha respetado el procedimiento legislativo de aprobación de leyes, teniendo en cuenta que tal iniciativa fue presentada por el Poder Ejecutivo con carácter de urgente.
87. El artículo 105 de la Constitución establece que: “Tienen preferencia del Congreso los proyectos enviados por el Poder Ejecutivo con carácter de urgencia”. En esa misma línea, el literal a) del artículo 76.1 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”.
88. Entonces, es necesario en dicho supuesto la presentación de una solicitud expresa que dé cuenta del carácter urgente de la iniciativa presidencial.
89. 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.
90. Ahora bien, de acuerdo con el artículo 73 de dicho Reglamento, en su texto vigente al tiempo de la tramitación de la ley impugnada, el procedimiento legislativo contemplaba, cuando menos, las siguientes etapas:

⁵ Resolución 4204-2022-JNE, de fecha 29 de diciembre de 2022, p. 42. Disponible en: https://portal.jne.gob.pe/portal_documentos/files/b3f4d2cc-20cb-40f3-9815-4efb8a8be051.pdf



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la Ley de creación del distrito de San Antonio | 25

- 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.
91. En lo que aquí interesa, el último párrafo de dicho artículo 73 prescribía que “están exceptuados de este procedimiento los proyectos con trámite distinto, presente en el presente Reglamento o 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”.
92. 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, establecía 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.
93. 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.
94. En el presente caso, con fecha 10 de abril de 2018, el Proyecto de Ley de creación del distrito de San Antonio fue remitido a la Comisión de Descentralización, Regionalización, gobiernos locales y modernización de la gestión del Estado. Sin embargo, el 26 de noviembre de 2020, por acuerdo de la Junta de Portavoces, se amplió la agenda y se dispensó al referido proyecto de ley del dictamen de dicha comisión con 105 votos a favor⁶.
95. Por lo tanto, se aprecia que dicho proyecto de ley, atendiendo a la urgencia expresada mediante el Oficio 101-2016-PR (a foja 154 de la demanda del

⁶ Disponible en el sitio web del Congreso de la República. Expediente virtual de la Ley 31216: https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Acuerdos/Junta_Portavoces/AJP02662-20201126.pdf



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la Ley de creación del distrito de San Antonio | 26

Ejecutivo), fue efectivamente exonerada del dictamen de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado.

96. Más tarde, con fecha 2 de diciembre de 2020, el Pleno debatió el Proyecto de Ley 2662/2017-PE en sesión virtual, y lo aprobó en primera votación con 120 votos a favor⁷, exonerándolo ese mismo día de segunda votación con 119 votos a favor⁸. En ese sentido, queda claro que ambos procedimientos parlamentarios cumplieron con lo requerido por el Reglamento del Congreso.
97. Luego de ser aprobada, el 23 de diciembre de 2020 se remitió la autógrafa al presidente de la república, quien la observó el 18 de enero de 2021, a través del Oficio 033-2021-PR (foja 34 de la demanda del Ejecutivo), conforme lo establece el artículo 108 de la Constitución. Por consiguiente, dicho documento fue remitido en esa misma fecha a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado.
98. Ahora bien, con fecha 23 de febrero de 2021, por acuerdo de la Junta de Portavoces se vuelve a ampliar la agenda y se dispensó de dictamen de la comisión encargada para la absolución de las observaciones planteadas por el Poder Ejecutivo, con 82 votos a favor de un total de 127⁹.
99. Con posterioridad, se advierte que mediante el Oficio-588-2020-2021-WAC-CR¹⁰, de fecha 15 de marzo de 2021, presentado por el excongresista Walter Ascona Calderón, se trasladó el pedido de la Municipalidad Provincial de Ilo en el cual se solicitó el archivamiento definitivo del proyecto de ley de creación del distrito de San Antonio en la Provincia de Mariscal Nieto del Departamento de Moquegua.
100. Es así que, con fecha 15 de abril de 2021, el Pleno del Congreso de la República debatió como cuestión previa la referida solicitud¹¹ para que retorne a la Comisión de Descentralización la autógrafa observada por el Poder Ejecutivo en el Proyecto

⁷ Disponible en el sitio web del Congreso de la República. Expediente virtual de la Ley 31216: https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Asistencia_y_Votacion/Proyectos_de_Ley/Votacion_Nominal/VN02662-20201202.pdf

⁸ Disponible en el sitio web del Congreso de la República. Expediente virtual de la Ley 31216: https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Asistencia_y_Votacion/Proyectos_de_Ley/Votacion_Nominal/VNESV02662-20201202.pdf

⁹ Disponible en el sitio web del Congreso de la República. Expediente virtual de la Ley 31216: https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Acuerdos/Junta_Portavoces/AJP02662-20210223.pdf

¹⁰ Disponible en el sitio web del Congreso de la República. Expediente virtual de la Ley 31216: https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Oficios/Congresistas/OFICIO-588-2020-2021-WAC-CR.pdf

¹¹ Ver Diario de los Debates de la Página Oficial del Congreso de la República de fecha 15 de abril de 2021 (19.ª Sesión virtual matinal del Pleno del Congreso de la República), foja 93, cuarto párrafo. [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/D97E4CB3BFC4C7780525872500705A28/\\$FILE/TLO-2020-19.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/D97E4CB3BFC4C7780525872500705A28/$FILE/TLO-2020-19.pdf)



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la Ley de creación del distrito de San Antonio | 27

de Ley 2662/2017-PE, y con 57 votos a favor de un total de 111¹², dicha moción fue aprobada.

101. Asimismo, en la referida fecha, se planteó una reconsideración a la votación de la cuestión previa¹³. Por su parte, el Pleno del Congreso de la República sometió a votación dicha solicitud, obteniendo como resultado 59 votos a favor¹⁴ lo cual supuso que la moción no fuera aprobada.
102. Por consiguiente, el Proyecto de Ley 2662/2017-PE fue remitido nuevamente a la Comisión de Descentralización donde esta última aprobó, con fecha 19 de mayo de 2021, el dictamen de insistencia sobre la observación de la autógrafa por el Poder Ejecutivo¹⁵.
103. Con fecha 1 de junio de 2021, por acuerdo de la Junta de Portavoces se exoneró el plazo de publicación del dictamen de insistencia en el Portal del Congreso de la República y se amplió la agenda con 91 votos a favor de un total de 127¹⁶.
104. Ahora bien, cabe advertir que el día 9 de junio de 2021 se inició el debate para la aprobación del Proyecto de Ley 2662/2017-PE. En dicha ocasión se volvió a plantear ante el Pleno una cuestión previa para que la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso evalúe el proceso llevado a cabo¹⁷. Sin embargo, al obtener 26 votos a favor y 67 votos en contra¹⁸, la solicitud planteada no fue aprobada.
105. Posterior a ello, el Pleno del Congreso de la República debatió en sesión virtual el proyecto de ley y este fue aprobado por insistencia, con 85 votos a favor¹⁹.

¹² Disponible en el sitio web del Congreso de la República. Expediente virtual de la Ley 31216: https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Asistencia_y_Votacion/Proyectos_de_Ley/AVCP0266220210415.pdf

¹³ Ver Diario de los Debates de la Página Oficial del Congreso de la República de fecha 15 de abril de 2021 (19.ª Sesión virtual matinal del Pleno del Congreso de la República), fojas 171, penúltimo párrafo. [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/D97E4CB3BFC4C7780525872500705A28/\\$FILE/TLO-2020-19.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/D97E4CB3BFC4C7780525872500705A28/$FILE/TLO-2020-19.pdf)

¹⁴ Disponible en el sitio web del Congreso de la República. Expediente virtual de la Ley 31216: https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Asistencia_y_Votacion/Proyectos_de_Ley/Reconsideracion/RAV0266220210415.pdf

¹⁵ Disponible en el sitio web del Congreso de la República. Expediente virtual de la Ley 31216: https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictámenes/Proyectos_de_Ley/02662DC08MAY20210531.pdf

¹⁶ Disponible en el sitio web del Congreso de la República. Expediente virtual de la Ley 31216: https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Acuerdos/Junta_Portavoces/AJP02662-20210601.pdf

¹⁷ Ver Diario de los Debates de la Página Oficial del Congreso de la República de fecha 9 de junio de 2021 (27.ª Sesión vespertina del Pleno del Congreso de la República), fojas 66, penúltimo párrafo. [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/08A7DA805A9BD6DC0525872500758EBC/\\$FILE/TLO-2020-27.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/08A7DA805A9BD6DC0525872500758EBC/$FILE/TLO-2020-27.pdf)

¹⁸ Disponible en el sitio web del Congreso de la República. Expediente virtual de la Ley 31216: https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Asistencia_y_Votacion/Proyectos_de_Ley/AV0266220210609.pdf

¹⁹ Disponible en el sitio web del Congreso de la República. Expediente virtual de la Ley 31216:



Finalmente, el 15 de junio de 2021 se publicó la Ley 31216, en el diario oficial *El Peruano*.

106. Estando a lo expuesto, este Tribunal aprecia que, aun cuando en el trámite del Proyecto de Ley 2662/2017-PE que dio origen a la ley impugnada ocurrieron exoneraciones durante las 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. La Ley 31216 también ha sido impugnada por incurrir en infracciones de forma, relacionadas con la vulneración del artículo 79 de la Constitución 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 escapen a la proyección técnica diseñada por el Gobierno (cfr. Sentencia 0007-2012-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 0007-2012-PI/TC, fundamento 30).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la Ley de creación del distrito de San Antonio | 29

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 la iniciativa legislativa, Proyecto de Ley 5386/2015-PE, durante el período parlamentario 2011-2016, que luego fue actualizado como Proyecto de Ley 2662/2017-PE, dando lugar a la creación de la ley impugnada.
116. Por otra parte, se ha cuestionado que la aprobación de la ley cuestionada no ha 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 la iniciativa que dio lugar a la Ley 31216 fue presentada el 13 de junio 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 la Ley 31216 no ha respetado el ejercicio de las competencias del Poder Ejecutivo, establecidas en el artículo 102.7 de la Constitución, ni la separación de poderes.
119. Este Tribunal ya ha dejado establecido que el cambio de postura del Poder Ejecutivo en relación con la viabilidad técnica de los proyectos de demarcación territorial no resta validez a la presentación de las iniciativas legislativas llevadas a cabo en su oportunidad (cfr. Sentencia 0023-2021-PI/TC, fundamento 120).
120. En esa misma línea también se señaló en la citada sentencia que:
 122. (...) 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.

121. En el caso en concreto, se aprecia que el Informe Técnico 006-2016-PCM/DNTDT-OATGT-RRH, de fecha 10 de febrero de 2016 (a foja 167 de la demanda), que acompañó a la iniciativa legislativa presentada por el Poder Ejecutivo concluyó en su oportunidad que se habían cumplido los requisitos para la creación del distrito de San Antonio.
122. En consecuencia, este Tribunal descarta el argumento según el cual la aprobación de la Ley 31216 vulneró el artículo 102.7 de la Constitución, por carecer de informe técnico elaborado por el Poder Ejecutivo, como sustento de la iniciativa legislativa sobre demarcación territorial.
123. Por otro lado, las partes demandantes aseveran que la ley impugnada ha vulnerado el artículo 43 de la Constitución, que consagra el principio de separación de poderes, de manera específica, 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 la norma sometida a control.
124. 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.
125. Este Tribunal aprecia, tal como ocurrió previamente en los Expedientes 0006-2021-PI/TC y 0023-2021-PI/TC, 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 la iniciativa legislativa presentada por el Poder Ejecutivo. Es decir, el Congreso ha actuado luego de haber sido ejercidas las competencias de aquel poder del Estado, como dispone el artículo 102.7 de la Constitución.
126. En la Sentencia 00023-2021-PI/TC se precisó lo siguiente:
 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 conspiren contra el eficaz funcionamiento del Estado y de sus poderes públicos.



127. Siendo 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.
128. En consecuencia, corresponde desestimar la demanda en referidos extremos.
129. Adicionalmente, cabe poner de relieve que, 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 (cfr. Sentencia 0023-2021-PI/TC, fundamento 133).
130. 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 (Sentencia 0023-2021-PI/TC, fundamento 134).

III. FALLO

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

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADAS** las demandas interpuestas por el Poder Ejecutivo y la Municipalidad Provincial de Ilo contra la Ley 31216, Ley de creación del Distrito de San Antonio en la Provincia de Mariscal Nieto del Departamento de Moquegua.

Publíquese y notifíquese.

SS.

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

PONENTE GUTIÉRREZ TICSE
