



Proyecto de Ley N° 1174/2021-CR



NORMA YARROW LUMBRERAS
Congresista de la República
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

Los Congresistas de la República del Grupo Parlamentario **Avanza País**, a iniciativa de la congresista **NORMA YARROW LUMBRERAS**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y el numeral 2) del artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto de ley:

LEY QUE ESTABLECE UN PROCESO EXCEPCIONAL PARA EL SANEAMIENTO DE LÍMITES A NIVEL NACIONAL

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene como objeto establecer un proceso excepcional para acelerar el saneamiento de los límites de las circunscripciones a nivel nacional, sean éstas departamentales, provinciales o distritales.

Artículo 2. Proceso excepcional para el saneamiento de los límites interdepartamentales

El Poder Ejecutivo propone al Congreso de la República un proyecto de ley para el saneamiento de límites con carácter interdepartamental, total o parcialmente, sobre la base de los límites anotados en el Registro Nacional de Límites que administra la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros y otros límites elaborados por el Poder Ejecutivo que se utilizan para fines censales y administrativos en la gestión pública.

Artículo 3. Proceso excepcional para el saneamiento de los límites intradepartamentales

El Poder Ejecutivo propone al Congreso de la República, por cada departamento, un proyecto de ley para el saneamiento total o parcial de sus límites intradepartamentales, sean éstos provinciales o distritales sobre la base de los límites anotados en el Registro Nacional de Límites que administra la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros y otros límites elaborados por el Poder Ejecutivo que se utilizan para fines censales y administrativos en la gestión pública.

Artículo 4. Contenido de las propuestas del Poder Ejecutivo

La Presidencia del Consejo de Ministros elabora la propuesta de límites conforme a lo señalado en los artículos 2 y 3 de la presente ley, la misma que es remitida a los gobiernos regionales involucrados para que identifiquen si el límite propuesto no ha



Firmado digitalmente por:
BAZAN CALDERON Diego
Alonso Fernando FAU 20161749126
soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 19/01/2022 11:51:39-0500



Firmado digitalmente por:
BURGOS OLIVEROS Juan
Bartolome FAU 20181749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 18/01/2022 16:31:11-0500

NORMA YARROW LUMBRERAS
Congresista de la República

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

tenido antecedentes de controversia de naturaleza demarcatoria, con la finalidad de que los gobiernos regionales expresen su conformidad con la propuesta.

Los límites propuestos que cuenten con la conformidad de los gobiernos regionales, tal como se señala en el párrafo anterior, se incluyen en el proyecto de ley que presenta el Poder Ejecutivo.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. - Implementación Progresiva

La Presidencia del Consejo de Ministros, mediante resolución de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial, implementa de manera progresiva el proceso excepcional de saneamiento de límites a que se refiere la presente Ley.

SEGUNDA. – Continuación de los procesos de demarcación territorial

Los procesos de demarcación territorial a cargo de la Presidencia del Consejo de Ministros y de los gobiernos regionales que no sean materia del proceso excepcional de saneamiento al que se refiere la presente Ley, continúan con su tramitación regular fijado por la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, y su reglamento.

TERCERA. – Reglamentación

El Poder Ejecutivo reglamenta la presente Ley en un plazo no mayor de sesenta (60) días hábiles contados a partir de su entrada en vigencia.



Firmado digitalmente por:
WILLIAMS ZAPATA Jose
Daniel FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/01/2022 12:39:10-0500



Firmado digitalmente por:
YARROW LUMBRERAS Norma
Martina FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/01/2022 12:15:27-0500



Firmado digitalmente por:
WILLIAMS ZAPATA Jose
Daniel FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/01/2022 12:39:51-0500



Firmado digitalmente por:
CHIRINOS VENEGAS Patricia
Rosa FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/01/2022 16:32:39-0500



Firmado digitalmente por:
GONZALES DELGADO Diana
Carolina FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/01/2022 14:03:41-0500



Página 2 de 9
Firmado digitalmente por:
CORDOVA LOBATON Maria
Jessica FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/01/2022 16:07:42-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Buena parte de la fundamentación de la presente exposición de motivos, en especial la parte referente a antecedentes de demarcación territorial y la situación actual ha sido tomada de la presentación que elaboró la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial con motivo de la exposición de su Secretario de Demarcación y Organización Territorial, Jorge Rimarachín ante la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del 14 de setiembre del 2021.

I. ANTECEDENTES DE LA DEMARCACIÓN TERRITORIAL

Es preciso recordar que durante nuestra vida republicana han existido diversas iniciativas para abordar la problemática de demarcación territorial, es así que meses antes de nuestra independencia (1821) se expide una orden real que establecía que se formasen juntas encargadas de elaborar un "Plan de División Política del Territorio".

Posteriormente en el año 1823 en nuestra primera constitución política en su artículo 60 se establece que es atribución exclusiva del congreso "*arreglar*" la demarcación interior del territorio para su mejor administración.

Cabe indicar que, en la segunda mitad del siglo XIX, se dan seis (6) iniciativas importantes por parte del estado para abordar la problemática de la demarcación territorial:

En 1849, el Congreso ordenó recopilar información para poder elaborar un proyecto de Ley de demarcación administrativa que debía debatirse en la legislatura de 1851, base para una posterior demarcación judicial y eclesiástica.

En 1856, se frustró una iniciativa parlamentaria tendiente a redactar un nuevo proyecto de demarcación que unificara las jurisdicciones administrativa, judicial y eclesiástica.

Un nuevo intento en 1862 acabó siendo inviable, según la propia comisión encargada, ante la imposibilidad de obtener datos precisos y por la falta de colaboración de las autoridades políticas.

En 1877, se construyó una comisión de demarcación política, judicial y eclesiástica, presidida por Mariano Felipe Paz Soldán, que incorporó los datos del censo de 1876. La conclusión de la comisión fue: "*los procesos*

demarcatorios se habían llevado a cabo muchas veces de manera absurda, arbitraria o fundada en falsas tradiciones y en una legislación vaga, que había inducido a límites inciertos o inexistentes entre múltiples provincias y departamentos". El proyecto sobre demarcación que elaboró la comisión no fue aprobado por el congreso.

En octubre de 1891, se encomendó a José Román de Idiáquez la redacción de un plan de demarcación política, judicial y eclesiástica, cuyo informe entregó al Ministerio de Gobierno año y medio después, pero quedó archivado.

Bajo el gobierno de Nicolás de Piérola, se produjo un nuevo intento, encargado en 1895 a la Sociedad Geográfica de Lima (SGL). No fue aprobado por el Congreso.

En el siglo XX hasta el año 1979, se identificaron cuatro (4) iniciativas para abordar la problemática de la demarcación territorial:

En 1902, durante el gobierno de López de Romaña, se le vuelve a encargar a la Sociedad Geográfica de Lima (SGL), un plan de demarcación territorial.

En 1924, en el gobierno de Augusto B Leguía se le encarga de nuevo a la Sociedad Geográfica de Lima (SGL), un plan de demarcación territorial de la República. Una de las principales limitantes fue no contar con información de distribución demográfica desde el censo de 1876.

La Ley N° 105533, promulgada en abril de 1946, declaraba de necesidad nacional la elaboración de un Estatuto de Demarcación Territorial, así como el abordaje de la redemarcación territorial de la República, y se le encarga a la Sociedad Geográfica de Lima (SGL) su elaboración. Estos fueron elaborados finalmente en 1969 y publicados en 1977.

Hacia finales de la década de 1970, el debate político se centró en la delimitación y demarcación como medio para la regionalización. En 1979, con la aprobación de la Constitución Política de ese año, se dio un cambio fundamental: la atribución exclusiva de hacer la demarcación y división del territorio nacional históricamente hecha por el Congreso pasó al Poder Ejecutivo.

II. SITUACIÓN ACTUAL:

En 1982, por primera vez en la vida republicana del país, se publica una norma orientada a la regulación de la demarcación territorial: *"Normas Técnicas y*

Procedimientos para la Demarcación Territorial", aprobada mediante el Decreto Supremo N° 041-82-PCM.

En 1990 se aprueba el Decreto Supremo N° 044-90-PCM, referencia normativa en materia de demarcación territorial por más de una década.

El 25 de julio del año 2002 se promulgo la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, con la finalidad de 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 República¹.

El 21 de mayo del año 2010 se promulgo la Ley N° 29533, Ley que Implementa Mecanismos para la Delimitación Territorial, con el objeto de implementar como mecanismos para la delimitación territorial, el arbitraje territorial y los acuerdos de límites entre los gobiernos regionales y entre los gobiernos locales, provinciales o distritales, a fin de coadyuvar al saneamiento de límites del territorio nacional regulado en la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial; y de esta manera garantizar el ejercicio del gobierno y la administración, promover la integración y el desarrollo local, regional y nacional; así como contribuir a un clima de paz social.²

Es preciso indicar que a pesar que en nuestro ordenamiento jurídico contamos con leyes que nos permite establecer criterios técnicos y mecanismos para la delimitación territorial, aún tenemos muchos departamentos, gobiernos locales, provinciales y distritales que aún no han definido sus límites.

Cabe recordar que nuestro país está compuesto por 1990³ distritos, 196 provincias y 24 departamentos, solo el 20% de las circunscripciones del país cuentan con la totalidad de sus límites definidos por ley.

No contar con límites saneados afecta el ejercicio de una correcta gobernanza territorial; se carece de los marcos de referencia necesarios para una adecuada gestión y administración. Como consecuencia de ello, se presentan dificultades, por ejemplo: Prestación de servicios públicos, la distribución de recursos públicos o recaudación de impuestos, el ejercicio de representación

¹ Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial. Artículo 1°

² Ley 29533, Ley que Implementa Mecanismos para la Delimitación Territorial. Artículo 1°

³ Es preciso indicar que 16 distritos creados por el Congreso 2020-2021 se encuentran con demandas de inconstitucionalidad en el Tribunal Constitucional.

y elección de autoridades, la elaboración e implementación de proyectos o en la administración de infraestructuras, servicios, patrimonio cultural o natural, recursos naturales y otorgamiento de licencias y autorizaciones.

Es preciso indicar que la causa principal que explica esta importante carencia de límites saneados se encuentra en las leyes de creación de las circunstancias político administrativas. Con frecuencia estas leyes no describen límites que permitan distinguir una circunscripción de otra (a diciembre del 2018 apenas un 21% de las 3,195 colindancias interdistritales, aproximadamente un 33% de las 306 colindancias interprovinciales, y aproximadamente un 22% de las 54 colindancias interdepartamentales estaban definidas por ley); o en otros casos, aun describiéndolos, estos son imprecisos o poco claros.

Las principales consecuencias de la carencia de saneamiento de límites son: las que detallamos a continuación:

- a) Se observa una excesiva fragmentación territorial
- b) Más del 61% de las capitales distritales se encuentra a menos de 30 minutos de otra capital distrital generándose una innecesaria duplicidad de burocracia municipal. Aproximadamente el 85% de la población reside a menos de 30 minutos de una capital distrital.
- c) Aproximadamente un 49% de las circunscripciones distritales no cumplen con los requisitos demográficos mínimos para ser considerados como distritos.
- d) Existen 88 distritos que cuentan con menos de 500 habitantes.

El Congreso de la República es la institución que aprueba la demarcación territorial que propone el Poder Ejecutivo. La Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial, es el ente rector del Sistema Nacional de Demarcación Territorial y, como tal, es la autoridad técnico normativa a nivel nacional en la materia. Evalúa y emite opinión vinculante sobre la procedencia de los Estudios de Diagnóstico y Zonificación (EDZ) y el Expediente Único de Saneamiento y Organización Territorial (SOT) elaborados por los gobiernos regionales. Formula los respectivos anteproyectos de ley de los Expedientes Únicos de Saneamiento y Organización Territorial (SOT), así como de las acciones de demarcación territorial que son de su competencia. Administra los registros con fines de demarcación y organización territorial.

Finalmente, los informes que emite la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial en el marco de las acciones de demarcación territorial de su competencia son vinculantes para todas las entidades que conforman el Sistema Nacional de Demarcación Territorial.

Los gobiernos regionales elaboran y aprueban previa opinión favorable se la Secretaria de Demarcación y Organización Territorial, los Estudios de Diagnóstico y Zonificación (EDZ) y el Expediente Único de Saneamiento y Organización Territorial (SOT) de las provincias de su ámbito. En el marco del Expediente Único de Saneamiento y Organización Territorial (SOT) evalúan los petitorios que promueva la población organizada, elaboran los expedientes individuales y conducen el tratamiento de las acciones de demarcación territorial de carácter interdepartamental. Los informes que emite el gobierno regional en el marco de las acciones de demarcación territorial de su competencia, son vinculantes para los gobiernos locales involucrados en dichas acciones.

III. PROPUESTA DE SOLUCIÓN

El 80% de las circunscripciones del país no cuentan con la totalidad de sus límites definidos a pesar que tenemos normatividad vigente que permite avanzar en el proceso. Por esa razón, estamos proponiendo la presente iniciativa legislativa que tiene por objeto establecer un proceso excepcional para que se acelere el saneamiento de los límites de las circunscripciones a nivel nacional, sean éstas departamentales, provinciales y distritales.

Como sabemos el Poder Ejecutivo es quien propone al Congreso de la República los proyectos de Ley sobre demarcación territorial, por esa razón proponemos que mediante la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros sea quien proponga al parlamento los respectivos proyectos de Ley para el saneamiento de los límites.

En este contexto, se propone una ley que permita establecer un proceso excepcional para el saneamiento de límites a nivel nacional; con la finalidad de acelerar el saneamiento de los límites de las circunscripciones a nivel nacional, sean éstas departamentales, provinciales y distritales.

Se plantean dos subprocesos excepcionales, el primero de saneamiento de límites interdepartamentales, mediante el cual el Poder Ejecutivo propone al Congreso de la República un proyecto de ley para el saneamiento de límites

con carácter interdepartamental, total o parcialmente; sobre la base de los límites anotados en el Registro Nacional de Límites que administra la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros y otros límites elaborados por el Poder Ejecutivo que se utilizan para fines censales y administración en la gestión pública.

Un segundo sub proceso excepcional de saneamiento de límites intradepartamentales, mediante el cual el Poder Ejecutivo propone al Congreso de la República, por cada departamento, un proyecto de ley para el saneamiento total o parcial de sus límites intradepartamentales, sean éstos provinciales o distritales sobre la base de los límites anotados en el Registro Nacional de Límites que administra la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros y otros límites elaborados por el Poder Ejecutivo que se utilizan para fines censales y administración en la gestión pública.

Además, la propuesta precisa que la Presidencia del Consejo de Ministros elabora la propuesta de límites, la misma que es remitida a los gobiernos regionales involucrados para que identifiquen si el límite propuesto no ha tenido antecedentes de controversia de naturaleza demarcatoria, ello con la finalidad de evitar cualquier posible conflicto producto de la demarcación.

Finalmente, se otorga al Poder Ejecutivo la facultad de reglamentar la presente Ley en un plazo no mayor de sesenta días hábiles contados a partir de su entrada en vigencia.

Esta iniciativa permitirá agilizar los procesos de demarcación territorial en las circunscripciones en las cuales exista acuerdo, sin tener que seguir el tedioso proceso previo a la presentación de la iniciativa legislativa del Poder Ejecutivo ante el Congreso de la República, estimando que se logrará sanear en el mediano plazo hasta un 70% de los límites en nuestro país.

EFFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa no se contrapone con la normatividad vigente, por el contrario, sirve para complementar la Ley N° 27795, Ley de Demarcación Territorial y a la Ley N° 29533, Ley que Implementa Mecanismos para la

Delimitación Territorial, con la finalidad de implementar de manera efectiva el saneamiento de límites a nivel nacional.

VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

Mediante la trigésimo cuarta política de Estado del Acuerdo Nacional sobre ordenamiento y gestión territorial, el Estado se compromete a impulsar un proceso estratégico, integrado, eficaz y eficiente de ordenamiento y gestión territorial que asegure el desarrollo humano en todo el territorio nacional.

Con este objetivo, el Estado consolidará una división político administrativa a partir de la conformación de regiones y concluirá con la demarcación de los distritos, y provincias del país.

Esta iniciativa busca promover la demarcación territorial de límites en la mayor parte de nuestro territorio, por lo cual se constituye en una herramienta para dar cumplimiento a esta política de Estado.

ANÁLISIS COSTO - BENEFICIO

La presente propuesta legislativa no irroga gastos adicionales al erario nacional, la implementación de la presente norma beneficiará a los pobladores de las regiones, provincias y distritos que aún no mantienen definidos sus límites, de esa manera podrán recibir mejores servicios públicos, las municipalidades provinciales y distritales podrán tener una mejor recaudación en los impuestos y harán una mejor distribución de los mismos, y lo más importante es que el país ya no tendrá conflictos limítrofes y tendremos un mayor porcentaje de circunscripciones del país con sus límites definidos.

Actualmente, la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros cuenta con los recursos necesarios para llevar a cabo el proceso de descentralización, razón por la cual, no es necesario comprometer nuevos recursos públicos.