



AMÉRICO GONZA CASTILLO

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia,
y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y
Ayacucho"



PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 27795, LEY DE DEMARCACIÓN Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, A FIN DE FORTALECER Y FACILITAR LA DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL

A iniciativa del Congresista **Américo Gonza Castillo**, integrante del Grupo Parlamentario Perú Libre, electo por la Región Cajamarca, en ejercicio del derecho de iniciativa que le confiere el Artículo 107° de Constitución Política del Perú y los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República; presentan la siguiente iniciativa legislativa:

FORMULA LEGAL

El Congreso de la República,

Ha dado la siguiente ley;

LEY QUE MODIFICA LA LEY 27795, LEY DE DEMARCACIÓN Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, A FIN DE FORTALECER Y FACILITAR LA DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto, modificar la Ley 27795, Ley de Demarcación Territorial y Organización Territorial, a fin de fortalecer y facilitar la descentralización territorial.

Artículo 2.- Modificación del artículo 3 de la Ley 27795, Ley de Demarcación Territorial y Organización Territorial.

Se modifica el artículo 3 de la Ley 27795, Ley de Demarcación Territorial y Organización Territorial, en los siguientes términos:

"Artículo 3.- Objetivos de la demarcación territorial

3.1. Definir circunscripciones territoriales de nivel de **centro poblado**, distrital, provincial y departamental, que garanticen el **pleno** ejercicio del gobierno y la administración, y faciliten la conformación de las regiones.

[...]"



Artículo 3.- Modificación del artículo 4 de la Ley 27795, Ley de Demarcación Territorial y Organización Territorial.

Se modifica el artículo 4 de la Ley de Demarcación Territorial y Organización Territorial, en los siguientes términos:

"Artículo 4.- Criterios Técnicos para la Demarcación Territorial

4.4.

[...]

Las mismas que deben ser flexibles siempre en lo que es más beneficioso al propósito de la descentralización territorial".

Artículo 4.- Incorporación de los incisos 4.8, 4.9 y 4.10 artículo 4 de la Ley 27795, Ley de Demarcación Territorial y Organización Territorial.

Se incorpora los numerales 4.8, 4.9 y 4.10 al artículo 4 de la Ley 27795, Ley de Demarcación Territorial y Organización Territorial, en los siguientes términos:

"Artículo 4.- Criterios Técnicos para la Demarcación Territorial

[...]

4.8. Para la creación de los nuevos distritos la diferencia intercensal de la población debe ser positiva.

4.9. Para la creación de los nuevos distritos no es exigible la antigüedad del volumen poblacional de los centros poblados y caseríos que lo conformen.

4.10. Los nuevos distritos creados en frontera o áreas declaradas de interés nacional la SDOT podrá implementar los procedimientos de excepción con participación del Ministerio de Defensa, Interior y de Relaciones Exteriores".

Artículo 5.- Modificación del artículo 6 de la Ley 27795, Ley de Demarcación Territorial y Organización Territorial.

Se modifica el artículo 6 de la Ley 27795, Ley de Demarcación Territorial y Organización Territorial, en los siguientes términos:

"Artículo 6.- Petitorio ciudadano

Los petitorios por iniciativa ciudadana son por voluntad propia de la población que quiere independizarse, los que deben estar formulados por un comité

debidamente acreditado y conforme a lo que disponga el reglamento de la presente ley".

Artículo 6.- Modificación del artículo 13 de la Ley 27795, Ley de Demarcación Territorial y Organización Territorial.

Se modifica el artículo 13 de la Ley 27795, Ley de Demarcación Territorial y Organización Territorial, en los siguientes términos:

"Artículo 13.- Acciones de demarcación territorial en zonas de frontera o de interés nacional

Las acciones de demarcación territorial en zonas de frontera o de interés nacional son competencia de la Presidencia del Consejo de Ministros y tienen un tratamiento prioritario y especial, así mismo no debería prolongarse el tiempo de la creación de su presupuesto.

[...]"

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. REGLAMENTACIÓN

El Consejo de Ministros e entidades pertinentes, adecuaran sus normas reglamentarias a lo prescrito en la presente Ley.

Lima, noviembre de 2024

AMÉRICO GONZA CASTILLO
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

Plinio Cruz MAMANI
VOCERO

Isaac Mita
Alamoca

Isabelina Carrón

Plinio Cruz M.

Isabelina Carrón
AGUIRRE
OUTERREZ

Isabelina Carrón
Bautista Zela

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. MARCO NORMATIVO

Nacional

- Constitución Política del Perú.
- Ley 27795, Ley de Demarcación Territorial y Organización Territorial.
- Decreto Supremo N°191-2020-PCM, que aprueba el Reglamento de la Ley N°27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial
- Decreto Supremo N°120-2023-PCM, que modifica el Reglamento de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, aprobado por Decreto Supremo N° 191-2020-PCM¹.
- Resolución Viceministerial N° 005-2019-PCM/DVG, se aprueba la tipología de distritos.
- Resolución de la secretaria de Demarcación y Organización Territorial 001-2021-PCM/SDOT, lineamientos para la identificación de límites y tramos saneados a partir del análisis de las leyes de naturaleza demarcatoria².

II. PROBLEMÁTICA QUE SE PRESENTA

La actual Constitución Política del Perú establece en su artículo 189 que "El territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local, en los términos que establece la Constitución y la ley, preservando la unidad e integridad del Estado y de la Nación" (1993).

Actualmente, el Perú está conformado por veinticuatro (24) departamentos, ciento noventa y seis (196) provincias y mil ochocientos setenta y cinco (1875) distritos.

A pesar de lo que señala la Constitución del Perú, aún no se cuenta con regiones; no obstante, se tienen veinticinco (25) gobiernos regionales que desarrollan su ejercicio de poder sobre los departamentos y la Provincia Constitucional del Callao.

El Perú tuvo cerca del 62% de sus provincias con EDZ, pero actualmente han vencido más de la mitad de estos estudios, quedando cerca del 28% de las provincias con EDZ aprobados y vigentes. Adicionalmente, los gobiernos regionales han continuado con la elaboración de EDZ, por lo que se cuenta con avances a otros niveles, existiendo un total de cuarenta y tres (43) EDZ (que corresponde al 22% de provincias del Perú) que

¹ <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2225694-4>

² <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1866565/01-Lineamientos%20para%20la%20identificaci%C3%B3n%20de%20l%C3%ADmites%20y%20tramos%20saneados%20a%20partir%20de%20an%C3%A1lisis%20de%20leyes%20de%20naturaleza%20demarcatoria.pdf.pdf>

se encuentran dentro del proceso de aprobación de EDZ, desde la evaluación del estudio por parte de la SDOT.

Departamentos/ Provincias*	N° de provincias	N° de provincias con EDZ Aprobados	EDZ que perdieron vigencia	% de EDZ que perdieron vigencia sobre el total de aprobados	N° de provincias con EDZ Aprobados y vigentes	% de provincias con EDZ aprobados y vigentes
AMAZONAS	7	3	1	33.3	2	28.6
ANCASH	20	13	2	15.4	11	55.0
APURIMAC	7	7	5	71.4	2	28.6
AREQUIPA	8	2	2	100.0	0	0.0
AYACUCHO	11	10	6	60.0	4	36.4
CAJAMARCA	13	7	5	71.4	2	15.4
CALLAO	1	1	1	100.0	0	0.0
CUSCO	13	11	3	27.3	8	61.5
HUANCAVELICA	7	4	2	50.0	2	28.6
HUANUCO	11	10	3	30.0	7	63.6
ICA	5	1	1	100.0	0	0.0
JUNIN	9	6	4	66.7	2	22.2
LA LIBERTAD	12	8	6	75.0	2	16.7
LAMBAYEQUE	3	3	2	66.7	1	33.3
LIMA	9	3	2	66.7	1	11.1
LIMA METROPOLITANA	1	0	0	0.0	0	0.0
LORETO	8	3	3	100.0	0	0.0
MADRE DE DIOS	3	3	3	100.0	0	0.0
MOQUEGUA	3	1	1	100.0	0	0.0
PASCO	3	3	1	33.3	2	66.7
PIURA	8	5	3	60.0	2	25.0
PUNO	13	4	2	50.0	2	15.4
SAN MARTIN	10	5	1	20.0	4	40.0
TACNA	4	2	2	100.0	0	0.0
TUMBES	3	2	2	100.0	0	0.0
UCAYALI	4	4	4	100.0	0	0.0
TOTAL	196	121	67	55.4	54	27.6

*Provincia de Lima Metropolitana y Provincia Constitucional del Callao.
Fuente: Secretaría de Demarcación y Organización Territorial (2020).

Situación de EZD en proceso de elaboración y aprobación:

El Perú se cuenta con quince (15) leyes SOT que corresponden al saneamiento de límites de poco menos del 8% de provincias a nivel nacional. Además, hay cuarenta (40) provincias (aproximadamente el 20% de provincias a nivel nacional) que cuentan con SOT en proceso de aprobación, dentro de los cuales tres (3) de esas provincias cuentan con proyectos de ley SOT archivados en el congreso

Departamento	EDZ devuelto al GORE con observaciones	EDZ en evaluación por la SDOT	EDZ con informe favorable de la SDOT	Total general
AMAZONAS	2	2		4
ANCASH	7			7
AREQUIPA	1			1
AYACUCHO	1			1
CAJAMARCA	6			6
CUSCO	1		1	2
HUANCAVELICA	2			2
HUANUCO	1			1
JUNIN	1			1
LA LIBERTAD	1			1
LIMA	1			1
MOQUEGUA	1	1*		2
PIURA	2			2
PUNO	1	2*	1	4
SAN MARTIN	4	1		5
TACNA	2			2
TUMBES	1			1
TOTAL	35	6	2	43

*En evaluación suspendida por judicialización.
Fuente: Secretaría de Demarcación y Organización Territorial (2020).

Limitantes en el avance de la demarcación territorial

Los estudios desarrollados sobre la demarcación territorial se han centrado principalmente en los conflictos limítrofes con una mirada a escala local, que muestran los procesos históricos que dieron paso a los límites actuales y las disputas alrededor de éstos; además, analizan cómo dichos conflictos generan problemas en la gestión municipal y gobernanza.

Por otro lado, el término demarcación territorial está relacionado comúnmente con límites comunales o límites de tierras indígenas, dándole mayor énfasis a la relación hombre – territorio.

Ejemplos de conflictos limítrofes:

- La demarcación territorial distrital en la cuenca del río Omas (Asia).
- Análisis del conflicto limítrofe entre los distritos de San Martín de Porres, Independencia, Comas y Los Olivos.
- Análisis del conflicto limítrofe entre los distritos de Apata y Matahuas-2016.
- La gestión de conflictos y competencia territorial vistas desde la gestión pública.
- Entre otros.

Según el Instituto Nacional de Economía, más de 1252 municipios no cumplen los criterios para ser nuevos distritos.

Acceso desigual

En 1981, solo uno de cada dos hogares en el Perú tenía acceso a la red pública de agua. En esa época, solo en pocas ciudades la cobertura era mayor al 90%. Por el contrario, en seis de cada 10 distritos, menos del 30% de hogares accedía a este servicio. Desde entonces, el país ha logrado reducir significativamente la desigualdad en la cobertura de agua.

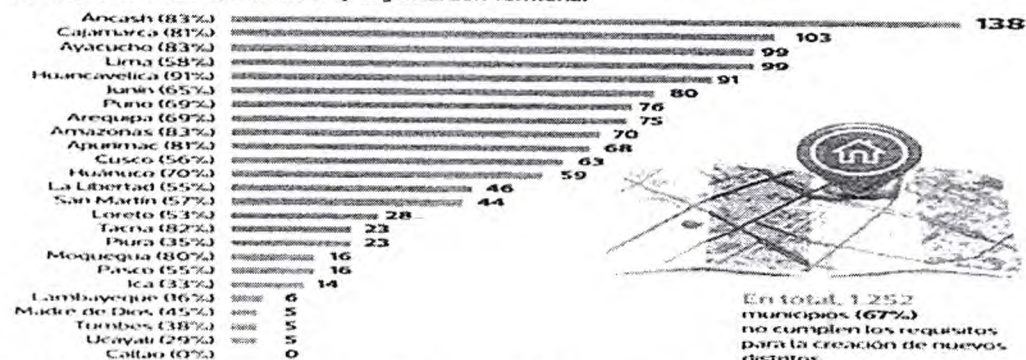
Dicho proceso se dio en dos etapas. La reducción de la desigualdad fue sostenida, pero lenta entre 1981 y el 2007. Durante ese período, la proporción de distritos con cobertura menor al 30% se redujo de 62% a 37%. Es decir, un punto porcentual por año. Con la creación del Programa Nacional de Saneamiento Rural (PNSR) en el 2012, el ritmo de avance del acceso a la red pública se aceleró notablemente, de modo que los municipios con menos de 30% de cobertura se redujeron hasta 7.9% en el 2017, mientras que el 29% de distritos alcanzó una cobertura superior a 90%.

Entre las regiones con mayor avance destaca Amazonas, donde 26 de sus 84 distritos pasaron a tener una cobertura de la red pública de agua menor al 30% en el 2007, a más de 90% en el 2017.

Dicha mejora se explica en gran medida por las inversiones municipales realizadas en el marco del PNSR: los gobiernos locales de Amazonas invirtieron en promedio cada año S/183 por habitante en saneamiento, entre el 2008 y el 2017, más de 2.5 veces lo invertido en el mismo período por las municipalidades de Loreto (S/72 por habitante),

una de las regiones con menor avance. En línea con la baja inversión, hacia el 2017 aún dos de cada tres distritos de Loreto presentaban menos de 30% de cobertura de la red pública de agua.

Municipios que no cumplen con los requisitos de creación de nuevos distritos del Reglamento de Demarcación y Organización Territorial



Nota: Entre paréntesis, se indica el porcentaje de distritos que no cumple en cada región.

Condiciones consideradas:

- Ningún distrito debe tener una población menor que 3.800 personas.
- Los distritos que tienen entre 3.800 y 4.000 habitantes, deben contar con una capital de mínimo 1.200 personas.
- Los distritos que tienen entre 4.001 y 8.000 habitantes, deben contar con una capital de mínimo 1.400 personas.
- Los distritos que tienen entre 8.001 y 18.000 habitantes, deben contar con una capital de mínimo 2.800 personas.
- Los distritos que tienen entre 18.001 y 20.000 habitantes, deben contar con una capital de mínimo 5.600 personas.

Fuente: Elaboración propia.

III. FUNDAMENTACIÓN DE LA PROPUESTA

La Constitución Política del Perú de 1993, en su artículo 189, establece que el territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local, preservando la unidad e integridad del Estado y de la Nación. Asimismo, el artículo 190 indica que el proceso de regionalización se inicia eligiendo gobiernos en los actuales departamentos y en la Provincia Constitucional del Callao. Estos gobiernos son gobiernos regionales.

Precisa también que mediante referéndum podrán integrarse dos o más circunscripciones departamentales contiguas para constituir una región, conforme a Ley.

La Resolución Viceministerial 005-2019-PCM/DVGT, en el artículo 3, del objeto, contribuir con la información que permita a las entidades del Poder Ejecutivo y a los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales a implementar sus acciones en los distritos de acuerdo al contexto y realidad de los mismos, promoviendo así el desarrollo de la población y las instituciones que lo conforman³.

Además, la creación de un nuevo distrito y/o provincia es de conseguir una mejor organización del territorio; siendo una acción para configurar una mejor organización del territorio. Es importante que estas acciones solo se inician a decisión del gobierno

³ https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/461804/RV_N_005-2019-PCM-DVGT.pdf?v=1577205820

regional, en caso de las circunscripciones en zona de frontera o de interés nacional las acciones la toman la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial.

Acciones de demarcación territorial

- Es consecuencia porque se da a través de una sucesión ordenada de actos durante la demarcación.
- Preclusivo en la medida en que no pueden reiniciarse etapas o actos en curso ni retrocederse a etapas o actos.

Saneamiento de límites

- Delimitación territorial
- Redelimitación territorial
- Anexión territorial de centro poblado
- Anexión territorial de distritos

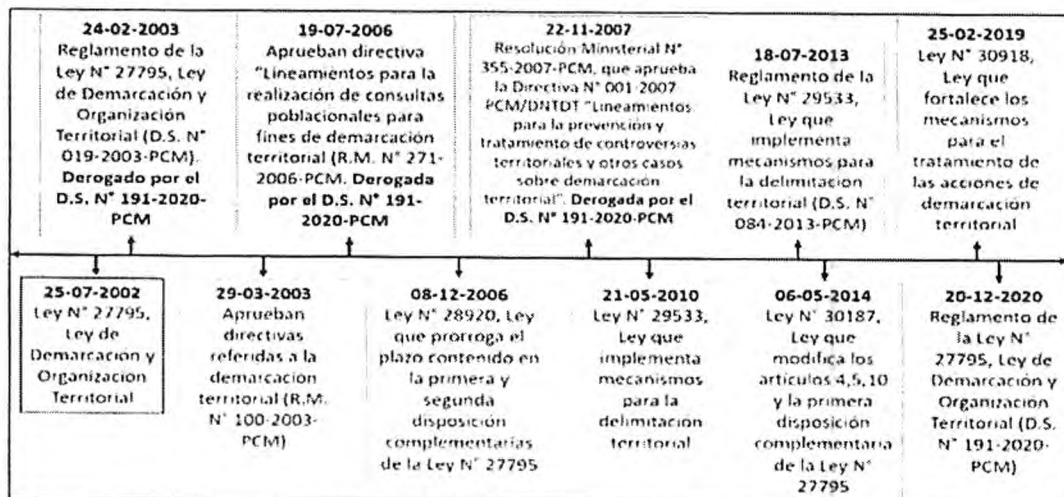
Tipo de colindancia	Cantidad	% saneado	% no saneado
Interdistrital (que no involucran colindancias interprovinciales o interdepartamentales)	3,195	21	79
Interprovincial (que no involucra colindantes interdepartamentales)	306	33	37
Interdepartamentales	54	22	78

Fuente: SDOT-PCM, a partir de los datos declarados por el GORE mediante el aplicativo de Gestión de Saneamiento de Límites, los límites cartografiados del Instituto Geográfico Nacional y el análisis de Leyes de creación o naturaleza demarcatoria.

Escasos recursos económicos

El presupuesto que el gobierno regional asigna a la UTDT se invierte en la contratación de personal, compra de equipos de calidad, compra de insumos, viáticos para los trabajos de campo, entre otros. Lo cual es necesario para la elaboración de los documentos técnicos de demarcación territorial.

Cronología de la normativa de Demarcación Territorial desde el año 2002 al 2020



Fuente: Congreso de la República y Presidencia del Consejo de Ministros.

Comparación del anterior y actual reglamento de la Ley 27795

Temas	Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N°019-2003-PCM	Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N°191-2020-PCM
Conceptos básicos	Número reducido de conceptos y conceptualización poco clara.	- Incorporación de nueva terminología en materia de demarcación territorial. - Presenta un amplio listado de conceptos.
Estudio de Diagnóstico y Zonificación (EDZ)	- Presenta el concepto. - No presenta el proceso de aprobación del EDZ, su contenido ni demás características.	- Presenta la descripción del proceso de elaboración del EDZ y de su aprobación. - Brinda detalle del contenido del EDZ. - Presenta una nueva estructura del EDZ, ahora contiene cinco (5) informes. - Permite la participación (por medio de remisión de información complementaria) de la autoridad local provincial en el proceso de elaboración del EDZ. - Permite actualizaciones del EDZ. - Permite la aprobación de EDZ parciales en casos que involucren un límite interdepartamental con informe dirimente judicializado.
Expediente de Saneamiento y Organización Territorial (SOT)	- Solo permite la elaboración de un nuevo SOT (en una provincia que cuente con ley SOT) cuando se culmine el saneamiento a nivel nacional. - Presenta una descripción genérica del proceso de elaboración del SOT y de su aprobación.	- Permite la elaboración de un nuevo EDZ (en una provincia que cuente con ley SOT) después de 5 años luego de aprobada una ley SOT en dicha provincia. - Presenta la descripción detallada del proceso de elaboración del SOT y de su aprobación. - Brinda detalle del contenido del SOT. - Permite la aprobación de SOT parciales en casos que involucren un límite interdepartamental con informe dirimente judicializado.
Acciones de demarcación territorial a nivel intradepartamental/interdepartamental	- Presenta una descripción genérica de los procesos de cada acción de demarcación territorial. - No precisa los documentos que se elaboran en cada etapa de los procesos. - Presenta los requisitos de cada acción de demarcación territorial de manera genérica. - No diferencia la acción de delimitación de la de redelimitación.	- Presenta la descripción detallada de los procesos de cada acción de demarcación territorial. - Establece los documentos que se elaboran en cada etapa de los procesos. - Detalla los requisitos de cada acción de demarcación territorial. - Presenta casos excepcionales.
Acciones de demarcación territorial en zonas declaradas de interés nacional/ zonas de frontera	- Solo menciona competencias. - No establece proceso para la implementación de acciones de demarcación territorial en estas zonas.	- Detalla los requisitos y procesos de las acciones de demarcación territorial en cada zona. - Diferencia marcada entre las acciones en zona de frontera y zonas de interés nacional.
Registro nacional de límites	No establece un Registro nacionales.	Implementa tres (3) registros nacionales: Registro Nacional de Circunscripciones (RENAC), Registro Nacional de Límites (RENLM) y Registro Nacional de Categorizaciones.

Fuente: Decreto Supremo N°019-2003-PCM y Decreto Supremo N°191-2020-PCM

IV.EFECTO DE LA PROPUESTA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El efecto de la vigencia del presente Proyecto de Ley no colisiona con ninguna norma del Ordenamiento Jurídico, ni mucho menos con el marco constitucional y normativo de nuestro ordenamiento jurídico; por lo contrario beneficia a un mejor ejercicio de la gobernanza territorial a partir de la incorporación de un enfoque territorial en los procesos demarcatorios que regula, garantizando así que respondan de mejor manera a las nuevas dinámicas territoriales, lo cual, sumando a la simplificación de los procesos demarcatorios, construye los marcos de referencia necesarios para una adecuada gestión y administración, como por ejemplo la prestación de servicios públicos, la distribución de recursos públicos, la recaudación de impuestos, la elaboración e

implementación de proyectos, la administración de infraestructura; lo cual adicionalmente redundará en la disminución de conflictos sociales.

V. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

A continuación, se presenta un análisis de los costos y beneficios asociados al proyecto de ley:

Beneficiarios	Beneficio
El Estado	- No le irroga gasto al erario nacional.
Población	- La población puede tener un mejor acceso a los servicios que brinda el Estado. - Es un instrumento legal que permite a un centro poblado formar parte de la estructura jerárquica. - El reconocimiento propicia el desarrollo de los pueblos. - Atender con servicios municipales a la totalidad de la población. - Evitar conflictos territoriales. - Permite que algunos territorios tengan una mejor articulación física, económica y cultural. - Es beneficioso por el crecimiento poblacional.

VI. RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO EXPRESADOS EN EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa se enmarca en la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2023 — 2024, aprobada por Resolución Legislativa del Congreso 002-2023-2024-CR.

Con la Política de Estado I Democracia y estado de Derecho:

- 8 descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú.
 - b) *institucionalizará la participación ciudadana en las decisiones políticas, económicas y administrativas.*
 - c) *promoverá la eficiencia y transparencia en la regulación y provisión de servicios públicos, así como en el desarrollo de infraestructura en todos los ámbitos territoriales.*
 - e) *Desarrollará plataformas regionales de competitividad orientadas al crecimiento de las economías locales y regionales*

VII. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL Y LA AGENDA LEGISLATIVA

Mediante Resolución Legislativa 002-2023-2024-CR, EL Congreso de la República aprobó la Agenda Legislativa para el periodo Anual de Sesiones 2023-2024, publicado en el Diario el Peruano.

La presente iniciativa legislativa tiene relación con los siguientes objetivos

- *Objetivo II, política de Estado 8, descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú.*