



SUMILLA: LEY QUE REGULA EL TRATAMIENTO DE CONTROVERSIAS TERRITORIALES, ENMARCADO A LA LEY N.º 27795, LEY DE DEMARCACIÓN Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

Proyecto de Ley

A iniciativa del congresista de la República **JORGE LUIS FLORES ANCACHI**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa previsto por el artículo 107º de la Constitución Política del Perú y según lo regulado por los artículos 67º 75º y 76º del Reglamento del Congreso de la República, presenta a consideración del Congreso de la República la siguiente iniciativa legislativa:

FÓRMULA LEGAL:

LEY QUE REGULA EL TRATAMIENTO DE CONTROVERSIAS TERRITORIALES, ENMARCADO A LA LEY N.º 27795, LEY DE DEMARCACIÓN Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto incorporar los artículos 16 y 17 a la Ley N.º 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, con la finalidad de establecer un procedimiento técnico, participativo y oportuno para el tratamiento de controversias territoriales entre circunscripciones colindantes. Asimismo, busca implementar un régimen de administración temporal que garantice la ejecución de servicios públicos y proyectos en zonas cuya delimitación aún no ha sido resuelta.

Artículo 2. Incorporación de los artículos 16 y 17 a la Ley N.º 27795

Incorpórense los artículos 16 y 17 a la Ley N.º 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, en los siguientes términos:

Artículo 16. controversias territoriales

Cuando se identifique una controversia territorial entre dos o más circunscripciones colindantes, la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros (SDOT-PCM), o en su defecto la Unidad Técnica de Demarcación Territorial del gobierno regional competente, según el nivel de gobierno



JORGE LUIS FLORES ANCAONI
GOBERNADOR DE LA REPÚBLICA

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

involucrado, dará inicio a un procedimiento técnico para su tratamiento, conforme a los lineamientos establecidos en la normativa vigente.

Este procedimiento constará de las siguientes etapas:

- a) La elaboración de un diagnóstico técnico integral que permita identificar el origen, las características y los alcances del conflicto.
- b) La convocatoria a Mesas de Diálogo técnicas y de concertación, lideradas por el gobierno regional correspondiente, e integradas por las autoridades locales involucradas, representantes de la población del área en disputa, y de ser necesario, por la SDOT-PCM.
- c) La formulación de propuestas técnicas por parte de cada circunscripción, las cuales deberán estar debidamente sustentadas en criterios normativos, geográficos, históricos, poblacionales y funcionales.
- d) La suscripción de un acta de acuerdos cuando se logre consenso. En caso contrario, se deberá dejar constancia formal de las posiciones divergentes.

Cabe señalar que las Mesas de Diálogo deberán instalarse en un plazo máximo de treinta (30) días hábiles, contados a partir de la identificación formal de la controversia. Estas mesas sesionarán de manera periódica durante un período no mayor de seis (6) meses.



El resultado de este proceso será consolidado en un informe técnico definitivo, el cual servirá como base para la formulación de una propuesta de delimitación territorial o, de ser el caso, para la convocatoria a una consulta popular.

Artículo 17. Controversias territoriales no resueltas.

Vencido el plazo máximo de seis (6) meses establecido para la resolución de una controversia territorial entre circunscripciones colindantes, sin que se haya alcanzado un acuerdo o emitido una delimitación definitiva, el Poder Ejecutivo, a través de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) a nivel departamental y el Gobierno Regional correspondiente a nivel interdepartamental, tomará una decisión política sobre la jurisdicción provisional aplicable, con el fin de garantizar la atención efectiva de la población.

Dicha decisión se sustentará en un análisis integral que considere los siguientes criterios objetivos:

- a) La cantidad y distribución de la población asentada en el área en controversia.
- b) La capacidad presupuestal, operativa y técnica de los gobiernos involucrados para brindar servicios públicos adecuados.
- c) El nivel de presencia institucional demostrable de cada circunscripción en el territorio.
- d) La voluntad expresada de manera formal por la población del área, a través de mecanismos de participación ciudadana reconocidos.

Esta decisión será adoptada mediante resolución de la PCM, previo informe técnico político elaborado con participación de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial (SDOT-PCM), el gobierno regional correspondiente y otras entidades públicas que la PCM considere pertinentes. La resolución que se emita no modifica formalmente los límites jurisdiccionales, pero tiene fuerza vinculante para fines administrativos y presupuestales, hasta que se resuelva la controversia mediante el mecanismo legal definitivo.

Una vez culminado el proceso de delimitación con una resolución definitiva, la administración y responsabilidad del área será transferida al gobierno que haya sido reconocido como competente, conforme a lo que establezca el reglamento de la presente ley.

Disposición Complementaria Final

Única. La Presidencia del Consejo de Ministros deberá aprobar el reglamento de la presente ley en un plazo máximo de noventa (90) días calendario, contados a partir del día siguiente de su publicación, con el fin de garantizar su implementación efectiva.

Julio del 2025


JORGE LUIS FLORES ANCACHI
CONGRESISTA DE LA REPUBLICA

I.- EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

INTRODUCCIÓN

El ordenamiento territorial es una condición esencial para garantizar la equidad en el acceso a los servicios públicos, el desarrollo sostenible de las regiones y el fortalecimiento de la gobernabilidad en el país. No obstante, diversas zonas del territorio nacional presentan conflictos de delimitación entre circunscripciones colindantes ya sean distritales, provinciales o departamentales, lo cual genera incertidumbre institucional, afectación a la población y paralización de obras públicas esenciales.

Según reportes de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros (SDOT-PCM), al 2024 existían más de 160 controversias territoriales activas en el país, muchas de las cuales no han podido ser resueltas con oportunidad debido a la ausencia de mecanismos claros, participativos y vinculantes para su tratamiento. Esta situación ha derivado en la imposibilidad de ejecutar proyectos de inversión pública, retrasos en el cumplimiento de compromisos sociales y dificultades en la provisión de servicios básicos como educación, salud, seguridad y saneamiento.

Además, en algunos casos, las controversias han derivado en conflictos sociales y enfrentamientos entre autoridades o poblaciones locales, evidenciando la urgencia de dotar al Estado de un procedimiento técnico y un marco de acción transitorio que le permita actuar incluso mientras persiste la indefinición de los límites.

La presente iniciativa legislativa se enmarca en la necesidad de actualizar y fortalecer la Ley N.º 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, a fin de incorporar herramientas que permitan gestionar las controversias con criterios de legalidad, participación, razonabilidad, equidad territorial y gobernabilidad, salvaguardando los derechos de la población afectada. Por ello, se propone

- incorporar los artículos 16 y 17 para regular un procedimiento técnico estandarizado y, en caso de persistencia del conflicto, habilitar un régimen temporal de administración sin modificar los límites formales, pero garantizando el acceso a servicios públicos y el desarrollo local.

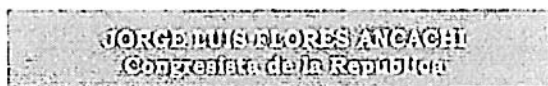
1.1.- IDENTIFICACION DEL PROBLEMA

En el Perú, las controversias territoriales constituyen un problema estructural que limita el ejercicio pleno de la función pública, compromete la planificación territorial, obstaculiza la inversión pública y privada, y afecta directamente a la población ubicada en zonas en disputa. Estas controversias, generalmente vinculadas a imprecisiones históricas, superposición de títulos, desconocimiento de normas y ausencia de voluntad política, han venido aumentando en número y complejidad.

Una de las principales deficiencias del marco legal actual es la ausencia de un procedimiento específico para el tratamiento de controversias territoriales. La Ley N.º 27795 no establece plazos, etapas ni mecanismos de participación ciudadana para resolver estos conflictos, lo cual genera indefinición, burocracia y dilación. Esta situación repercute negativamente en la ejecución de proyectos de inversión pública, en el acceso a derechos fundamentales de la ciudadanía (como salud, educación o identidad) y en el adecuado ejercicio de competencias por parte de los gobiernos subnacionales.

Además, la inexistencia de una solución provisional para las zonas que se mantienen en controversia durante años impide que el Estado actúe con eficiencia en dichos espacios, perpetuando las brechas de desarrollo y generando una sensación de abandono por parte del Estado.

La falta de criterios objetivos y de un marco temporal para la adopción de medidas transitorias provoca también una gestión desigual del territorio, donde algunas jurisdicciones asumen funciones en territorios en disputa sin respaldo normativo, mientras otras se inhiben por temor a responsabilidades legales.



Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

Esta iniciativa busca precisamente solucionar ese vacío, estableciendo un procedimiento técnico con etapas definidas, instrumentos de concertación y la posibilidad de adopción de medidas provisionales a través de decisiones políticas informadas, con criterios de equidad, sostenibilidad y participación ciudadana.

1.2.- SUJETOS INVOLUCRADOS

Los principales actores involucrados en la problemática de las controversias territoriales son:

- **La ciudadanía ubicada en zonas en disputa**, que sufre directamente las consecuencias de la indefinición de límites. Estas comunidades suelen enfrentarse a múltiples problemas: falta de acceso a servicios básicos, imposibilidad de ejecutar obras de infraestructura, confusión sobre qué autoridades los representan, exclusión de programas sociales y situaciones de inseguridad jurídica. En muchos casos, los pobladores deben desplazarse a otras jurisdicciones para recibir atención médica, educativa o tramitar documentos oficiales.
- **Los gobiernos locales colindantes** (distritales y provinciales), cuyas competencias se ven afectadas por la superposición de funciones y recursos, generando conflictos institucionales y dificultades para planificar inversiones. Muchas veces estos gobiernos asumen competencias fuera de sus límites legales, exponiéndose a cuestionamientos administrativos o legales.
- **Los gobiernos regionales**, que tienen competencia para intervenir en el proceso de delimitación a través de sus unidades técnicas de demarcación. Su rol es clave en la articulación territorial y en la conducción de procesos de diálogo.
- **La Secretaría de Demarcación y Organización Territorial (SDOT-PCM)**, que actúa como ente rector del proceso de demarcación territorial y tiene competencia a nivel interdepartamental. Sin embargo,



su capacidad operativa y técnica ha resultado limitada frente al volumen de controversias.

- **La Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)**, que como ente articulador del Ejecutivo nacional, debe garantizar la gobernabilidad, la articulación intergubernamental y la atención a poblaciones vulnerables. Con este proyecto se busca reforzar su rol decisor ante controversias no resueltas.
- **Otras entidades públicas**, como el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) o la SUNARP, cuyas competencias se ven interferidas por la falta de claridad territorial.

1.3.- OBJETIVOS DEL PROYECTO

Objetivo general:

- Establecer un marco normativo técnico y participativo para la gestión oportuna de controversias territoriales, a fin de garantizar la prestación de servicios públicos, la seguridad jurídica y el desarrollo territorial sostenible.

Objetivos específicos:

- Incorporar en la Ley N.º 27795 un procedimiento técnico para abordar controversias territoriales, con plazos, etapas y actores claramente definidos.
- Promover el uso de mecanismos de diálogo, concertación y participación ciudadana en la resolución de conflictos territoriales.
- Regular un régimen de administración temporal para zonas en disputa, a fin de garantizar la atención estatal mientras se resuelve el conflicto de manera definitiva.
- Establecer criterios objetivos y mecanismos institucionales que permitan adoptar decisiones políticas informadas cuando la



Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

controversia no pueda resolverse técnicamente en los plazos establecidos.

- Prevenir la paralización de proyectos públicos y la exclusión de poblaciones vulnerables en zonas con delimitación incierta.

1.4.-ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN

Actualmente, las alternativas disponibles para resolver controversias territoriales son limitadas y poco efectivas. La SDOT-PCM y las unidades técnicas regionales suelen actuar de forma reactiva, sin un marco legal que establezca etapas o plazos. Las decisiones políticas se postergan indefinidamente, y muchas veces las controversias se perpetúan por años sin resolución.

Ante ello, se han considerado las siguientes alternativas:

- **Mantener el marco normativo actual:** Esta opción perpetuaría los vacíos legales existentes, manteniendo la indefinición de cientos de conflictos territoriales y afectando la gobernabilidad y los derechos ciudadanos.
- **Reformar parcialmente la Ley N.º 27795 con directivas administrativas:** Sería insuficiente para atender el fondo del problema, pues las directivas carecen de fuerza de ley y no regulan mecanismos como la administración temporal.
- ☒ **Propuesta legislativa integral:** La incorporación de los artículos 16 y 17 a la Ley N.º 27795 permitirá establecer un procedimiento técnico, participativo y con decisión final política en caso de controversias no resueltas, asegurando la atención a la población y la protección de derechos fundamentales.

1.5.- INDICADORES

Para evaluar la eficacia de la presente ley, se considerarán los siguientes indicadores de gestión y resultados:

- **Número de controversias territoriales resueltas** mediante el procedimiento regulado por la ley, en plazos menores a un año.



- **Cantidad de Mesas de Diálogo instaladas y número de actas de acuerdo suscritas entre gobiernos colindantes.**
- **Número de zonas bajo administración temporal en las que se hayan ejecutado proyectos, servicios o inversiones públicas con respaldo legal.**
- **Reducción del tiempo promedio de atención de controversias territoriales respecto al período previo a la vigencia de la norma.**
- **Nivel de satisfacción de la población de zonas en controversia respecto al acceso a servicios públicos y reconocimiento de sus autoridades.**

II.- MARCO NORMATIVO.

El marco normativo que sustenta esta propuesta legislativa está compuesto por las siguientes disposiciones:

- **Ley N.º 27795 – Ley de Demarcación y Organización Territorial**, que establece los principios, criterios y procedimientos para la delimitación territorial entre los distintos niveles de gobierno. Sin embargo, dicha ley no contempla un procedimiento específico ni plazos para la gestión de controversias territoriales, lo cual genera vacíos operativos y normativos que esta propuesta busca subsanar.
- **Ley N.º 27867 – Ley Orgánica de Gobiernos Regionales**, que en su artículo 10 establece que una de sus funciones es proponer la demarcación territorial de su jurisdicción, siendo actores relevantes en procesos de delimitación.
- **Ley N.º 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades**, que en su artículo 82 establece que los concejos municipales pueden proponer la delimitación territorial de sus circunscripciones, en coordinación con las instancias correspondientes.
- **Decreto Supremo N.º 019-2003-PCM – Reglamento de la Ley de Demarcación y Organización Territorial**, que regula algunos aspectos

técnicos del proceso de demarcación, pero que no incorpora mecanismos de solución de controversias con enfoque de gobernabilidad.

- Ley N.º 27867 y Ley N.º 28056 – Ley Marco del Presupuesto Participativo, que reconoce la necesidad de una planificación concertada, eficaz y con enfoque territorial para la asignación de recursos públicos.

III.- EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN

La vigencia de esta ley se articula de manera armónica con el ordenamiento jurídico nacional, particularmente con la Ley N.º 27795, la cual fortalece mediante la incorporación de dos artículos que permiten dar solución efectiva a una problemática estructural: la ausencia de mecanismos legales para resolver controversias territoriales de manera oportuna, técnica y participativa.

La norma no implica la creación de nuevas entidades ni la duplicación de funciones existentes. Por el contrario, aprovecha la institucionalidad ya existente (PCM, gobiernos regionales, gobiernos locales) para establecer procedimientos claros y plazos razonables. Asimismo, no modifica formalmente los límites territoriales, sino que establece mecanismos de administración temporal para garantizar la continuidad del Estado en zonas bajo controversia.

El artículo 17, al establecer una decisión política de carácter transitorio, respeta los principios de legalidad, seguridad jurídica y eficiencia administrativa, sin afectar competencias constitucionales ni derechos adquiridos. Por ello, se trata de una propuesta complementaria y habilitadora, que facilita la acción estatal sin menoscabar el marco legal vigente.

IV. COSTO-BENEFICIO

La implementación de esta ley **no genera gasto adicional para el erario nacional**, pues su ejecución se realizará utilizando los recursos humanos, técnicos y presupuestales actualmente asignados a la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial de la PCM, así como a los gobiernos regionales y locales.

Costos directos:

- Capacitación técnica y operativa del personal a cargo de implementar el procedimiento técnico de controversias.
- Elaboración de informes técnicos, instalación de mesas de diálogo y organización de eventos de concertación.

Costos indirectos:

- Coordinación intergubernamental y uso de plataformas informáticas para el seguimiento de controversias territoriales.
- Eventuales adecuaciones normativas en los documentos de gestión de PCM y gobiernos regionales.

Beneficios directos:

- Resolución oportuna y técnica de controversias territoriales que actualmente paralizan proyectos de inversión pública y limitan la atención de servicios básicos.
- Seguridad jurídica para la inversión pública y privada en zonas en disputa.

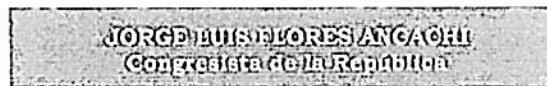
Beneficios indirectos:

- Mejora de la gobernabilidad local y regional.
- Fortalecimiento de la institucionalidad del Estado.
- Mayor confianza ciudadana en las autoridades y el sistema democrático, al brindar respuesta concreta a conflictos territoriales postergados.
- Prevención de conflictos sociales derivados de la superposición de autoridades y falta de presencia estatal.

En conjunto, la relación costo-beneficio de esta ley es **altamente favorable**, pues se trata de una medida de bajo costo operativo, pero con alto impacto institucional, económico y social.

V.-VINCULACION CON EL ACUERDO NACIONAL

El Proyecto de Ley que extiende los beneficios del pronto pago de las multas de tránsito se enmarca dentro de los objetivos y políticas establecidas en el Acuerdo Nacional, contribuyendo de manera directa a los compromisos del Estado



Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

peruano en favor de una gestión pública eficiente, el fortalecimiento institucional y la cultura de legalidad. A continuación, se detallan las principales políticas con las que esta propuesta guarda vinculación:

4. Institucionalización del diálogo y la concertación

Nos comprometemos a fomentar el diálogo y la concertación entre todas las organizaciones, tanto políticas como de la sociedad civil, en base a la tolerancia, la afirmación de las coincidencias y el respeto a las diferencias de identidad, garantizando las libertades de pensamiento y de propuesta.

5. Gobierno en función de objetivos con planeamiento estratégico, prospectiva nacional y procedimientos transparentes

Nos comprometemos a impulsar las acciones del Estado sobre la base de un planeamiento estratégico que oriente los recursos y concierte las acciones necesarias para alcanzar los objetivos nacionales de desarrollo, crecimiento y adecuada integración a la economía global.

8. Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú

Nos comprometemos a desarrollar una integral descentralización política, económica y administrativa, transfiriendo progresivamente competencias y recursos del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales con el fin de eliminar el centralismo. Construiremos un sistema de autonomías políticas, económicas y administrativas, basado en la aplicación del principio de subsidiariedad y complementariedad entre los niveles de gobierno nacional, regional y local del Estado, con el fin de fortalecer éstos últimos y propiciar el crecimiento de sus economías.

34. Ordenamiento y gestión territorial

Nos comprometemos a impulsar un proceso estratégico, integrado, eficaz y eficiente de ordenamiento y gestión territorial que asegure el desarrollo humano en todo el territorio nacional, en un ambiente de paz. Este proceso se basará en el conocimiento y la investigación de la excepcional



Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres "
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

diversidad del territorio y la sostenibilidad de sus ecosistemas; en la articulación intergubernamental e intersectorial; en el fomento de la libre iniciativa pública y privada; y en la promoción del diálogo, la participación ciudadana y la consulta previa a los pueblos originarios. Para estos efectos entendemos el territorio como el espacio que comprende el suelo, el subsuelo, el dominio marítimo, y el espacio aéreo que los cubre y en el que se desarrollan relaciones sociales, económicas, políticas y culturales entre las personas y el entorno natural, en un marco legal e institucional; y en el que convergen los intereses, identidades y culturas de las poblaciones.

Arq. JORGE LUIS FLORES ANCACHI
Congresista de la República