

PROYECTO DE LEY Nro.



LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 27795, PARA FORTALECER Y OPTIMIZAR LA GESTIÓN EN LOS PROCEDIMIENTOS DE DEMARCACIÓN TERRITORIAL.

Los congresistas de la República que suscriben, integrantes del **Grupo Parlamentario Somos Perú**, a iniciativa del Congresista **HÉCTOR VALER PINTO** representante de Lima Metropolitana, ejerciendo el derecho de Iniciativa Legislativa que le confiere los artículos 102° y 107° de la Constitución Política del Perú, y conforme a lo establecido en el Artículo 67°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente propuesta legislativa.

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la ley siguiente:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 27795, PARA FORTALECER Y OPTIMIZAR LA GESTIÓN EN LOS PROCEDIMIENTOS DE DEMARCACIÓN TERRITORIAL

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto modificar la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, e incorporar artículos, con la finalidad de mejorar la intervención del Sistema Nacional de Demarcación y Organización Territorial; y consecuentemente el proceso de descentralización.

Artículo 2. Modificación de la Ley N° 27795

Se modifican los artículos 2, 4, 5, 10, 12, 13, 14 y 15 de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, conforme a los términos siguientes:

“Artículo 2. Definiciones básicas:

(...)

2.4. Límites territoriales. - Son los límites de las circunscripciones político-administrativas establecidos en leyes de naturaleza demarcatoria y trazados y representados en la Cartografía Nacional. Dichos límites determinan el ámbito de jurisdicción de los distintos niveles de organización político-administrativa y tienen naturaleza jurídica distinta a la de los límites comunales, de comunidades nativas u otros que reconozcan u otorguen derechos de propiedad.

2.5. Acciones técnicas de demarcación y organización territorial.- Son el conjunto de acciones orientadas al saneamiento de los límites de las circunscripciones político-administrativas y a la adecuada organización del territorio.

Las acciones técnicas de demarcación y organización territorial se clasifican en las siguientes categorías:

- a) **Acciones de normalización.** Comprenden la categorización, recategorización y el cambio de denominación de los centros poblados.
- b) **Acciones de regularización.** Son las acciones de delimitación y/o redelimitación territorial orientadas al saneamiento de los límites de las jurisdicciones político-administrativas.
- c) **Acciones de formalización.** Comprenden la creación de distritos y provincias, las anexiones territoriales, las fusiones de circunscripciones; así como el traslado de capitales.

2.6. Estudios de diagnóstico y zonificación para fines de demarcación territorial. Son estudios territoriales orientados a la evaluación y análisis de las interacciones físicas, culturales y económicas, mediante los cuales se estructura y organiza la dimensión espacial y geográfica de las circunscripciones político-administrativas.

Dichos estudios constituyen instrumentos técnicos de carácter normativos, con una vigencia de diez (10) años; no establecen ni proponen límites territoriales, ni conllevan la implementación de acciones técnicas de demarcación territorial”.

“Artículo 4. Criterios técnicos para la demarcación territorial.

4.1. Las acciones de demarcación territorial se sustentan en los principios de unidad, contigüidad, continuidad e integración, así como en criterios técnicos de orden poblacional, geográfico, socioeconómico y cultural, conforme a lo que establezca el reglamento de la presente ley para cada acción técnica de demarcación territorial.

(...)

4.2. Las acciones técnicas de demarcación territorial a que se refiere el numeral 2.5 del artículo 2 de la presente ley se encuentran sujetas al cumplimiento de los requisitos establecidos para cada caso en la presente ley y en su reglamento.

(...)”

“Artículo 5. Organismos competentes

Son organismos competentes en materia de demarcación territorial los siguientes:

5.1 Presidencia del Consejo de Ministros.

(...)

Tiene competencia para normar el tratamiento de las acciones de demarcación territorial, así como para evaluar y aprobar los Estudios de Diagnóstico y Zonificación (EDZ) y los Expedientes Únicos de Saneamiento y Organización Territorial (SOT) elaborado por los gobiernos regionales.

Asimismo, le corresponde conducir el saneamiento de los límites interdepartamentales y las acciones de demarcación territorial relativas a la creación de distritos o provincias, la fusión de distritos, el traslado de capitales y las anexiones territoriales en zonas de frontera o en áreas declaradas de interés nacional; formular anteproyectos de ley en materia de demarcación territorial como resultado de la implementación del proceso de demarcación y organización territorial; así como brindar asesoramiento técnico y legal a las entidades que conforman el Sistema Nacional de Demarcación y Organización Territorial.

De manera excepcional, en zonas o áreas declaradas de interés nacional, la Presidencia del Consejo de Ministros asume competencia para conducir el saneamiento de límites territoriales del nivel provincial o distrital, siempre que exista controversia sobre dichos límites.

5.2 Gobiernos regionales.

Los gobiernos regionales son competentes para elaborar los Estudios de Diagnóstico y Zonificación (EDZ) y los Expedientes Únicos de Saneamiento y Organización Territorial (SOT) correspondiente a las provincias de su jurisdicción. Asimismo, están facultados para evaluar los petitorios promovidos por la población organizada y para conducir el tratamiento de las acciones de demarcación territorial de carácter intradepartamental, que incluyen: delimitación y redelimitación territorial; anexiones; creación de distritos o provincias; fusiones de distritos dentro de una misma provincia; traslado de capitales; categorización y recategorización de centros poblados; y cambio de denominación de circunscripciones, centros poblados capitales y centros poblados contemplados en leyes de naturaleza demarcatoria. Asimismo, de oficio propone iniciativas sobre demarcación y organización territorial en el ámbito de su jurisdicción.

La inacción injustificada en la implementación del proceso de demarcación constituye falta grave del titular del gobierno regional, en los términos de la normativa aplicable.

5.3 Otras entidades públicas.

Las entidades de la administración pública, incluidas las municipalidades, están obligadas a proporcionar a los organismos competentes la información requerida para el desarrollo de los procesos de demarcación territorial en trámite, sin que ello genere obligación de pago de tasa administrativa alguna.

Los gobiernos locales tienen la obligación de participar en los procesos de delimitación o redelimitación territorial, cuando sean convocados por el gobierno regional o por la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial (SDOT), estando sujetos a responsabilidad funcional por el incumplimiento de dicha

obligación”.

“Artículo 10. Demarcación territorial en el nivel provincial.

El desarrollo de las acciones de demarcación territorial en el nivel provincial se inicia en el gobierno regional correspondiente, mediante la elaboración de los Estudios de Diagnóstico y Zonificación (EDZ), los cuales son evaluados y aprobados por la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial (SDOT), mediante acto resolutivo, y publicados en el portal institucional de dicha entidad.

A partir de la aprobación del EDZ, el gobierno regional, en el marco de la elaboración del Expediente Único de Saneamiento y Organización Territorial, implementa las acciones de demarcación territorial identificadas en dichos estudios, así como evalúa las iniciativas presentadas por la población organizada. El Expediente Único del SOT es evaluado y aprobado por la SDOT-PCM.

Concluida la aprobación del Expediente Único de Saneamiento y Organización Territorial, la SDOT-PCM elabora y tramita el anteproyecto de ley de saneamiento y organización territorial de la provincia correspondiente. El Poder Ejecutivo presenta el proyecto de ley ante el Congreso de la República dentro del plazo que establezca el Reglamento de la presente ley”.

“Artículo 12. Consulta poblacional.

Cuando, en el marco del tratamiento de las acciones de delimitación territorial, se identifique una controversia de pertenencia territorial y no se alcance un acuerdo de límites entre las partes respecto del ámbito propuesto, procede la realización de una consulta poblacional en uno o más centros poblados cuya población supere ciento cincuenta (150) habitantes, conforme a lo registrado en el último Censo Nacional, siempre que se verifique la existencia de una superposición territorial y que la controversia se sustente en normas de naturaleza demarcatoria y en criterios técnico-geográficos. Asimismo, se reconoce la validez de las encuestas técnicas en centros poblados con menos de ciento cincuenta (150) habitantes y de la consulta vecinal en poblaciones urbanas, las cuales estarán a cargo de los Gobiernos Regionales.

Participan en la consulta poblacional los ciudadanos que acrediten residencia efectiva en el ámbito objeto de consulta por un periodo no menor de un (1) año, conforme a los requisitos y procedimientos que establezca el Reglamento de la presente ley.

(...)”

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

(...)

La Presidencia del Consejo de Ministros informa, en los meses de junio y diciembre de cada año, a la comisión competente del Congreso de la República, sobre los avances en la implementación de las acciones de demarcación territorial en áreas de frontera y en aquellas declaradas de interés nacional.

Para efectos de la presente ley, se entiende por área de frontera a distritos cuyos límites territoriales, en todo o en parte, coinciden con los límites internacionales de la República.

(...)

Asimismo, entiéndase para efectos de la presente ley, por áreas declaradas de interés nacional, aquellas que cuenten con la declaratoria de interés nacional mediante ley emitido por el Congreso de la Republica.

En los procesos en trámite para la creación de distritos o provincias, promovidos por la población organizada y declaradas de interés nacional, no procede, en ningún caso, el archivamiento del expediente.

Artículo 13.1. Sustento técnico-legal a tener en cuenta para la creación de distritos y provincias declaradas de interés nacional o necesidad pública.

Para la creación de distritos y provincias, debe tenerse en cuenta lo siguiente:

- a) La circunscripción político-administrativa de origen de la cual se separa la nueva circunscripción territorial, debe contar con una antigüedad no menor de cuatro (4) años, computados desde la fecha de su creación.*
- b) El volumen poblacional mínimo es determinado en base a las tres (3)*

regiones naturales geográficas: Sierra (2 500 habitantes, Selva (3000 habitantes); Costa (3800 habitantes) establecido en el último Censo Nacional de Población y Vivienda realizado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI); también es válido el uso de proyecciones con tasas de crecimiento poblacional provincial o departamental; e información estadística oficial elaborada por entidades públicas competentes, precisado en el reglamento de la ley.

- c) El territorio o provincia de origen debe contar, como mínimo, con límites territoriales definidos total o parcialmente mediante ley, acta de acuerdo de límites o informe dirimente elaborado por la Unidad Técnica de Demarcación Territorial del gobierno regional correspondiente.*
- d) La nueva circunscripción debe colindar con dos (2) o más distritos o provincias.*
- e) La propuesta del ámbito territorial del distrito o provincia a crearse debe configurarse con base a criterios técnicos y geográficos, utilizando cartografía oficial del ente rector competente, elaborada y sustentada por la población organizada.*
- f) La creación del distrito o provincia no requerirá opinión de viabilidad fiscal emitida por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), por no constituir esta un fundamento técnico ni social determinante para tal efecto.*
- g) La tipología de distritos establecida mediante Resolución Viceministerial N° 005-2019-PCM-DVGT, no es de aplicación a las provincias, distritos y capitales ubicados en áreas de frontera y/o declaradas de interés nacional.*
- h) Respecto de la capital propuesta del distrito o provincia:*
 - 1. El volumen poblacional mínimo, estará establecido, según tres (3) regiones naturales geográficas: Sierra (800 habitantes), Selva (1000 habitantes); y Costa (2000 habitantes), cuya tasa de crecimiento poblacional inter censal debe ser positiva, según Censos Nacionales de Población y Vivienda elaborado por el INEI.*
 - 2. El volumen poblacional se determina sobre la base del último Censo Nacional de Población y Vivienda, proyecciones oficiales y otra información proporcionada por entidades públicas competentes.*
 - 3. La distancia entre la capital del distrito o provincia de origen y la capital del distrito o provincia a crearse no constituye requisito para la creación de una nueva jurisdicción.*

4. *Debe contar con condiciones mínimas de accesibilidad, articulación territorial, servicios básicos y públicos, seguridad física, plano urbano aprobado y/o visado por la Municipalidad Provincial o COFOPRI; y otros elementos necesarios para su funcionabilidad como centro poblado funcional y articulador.*
5. *No resulta aplicable la Tabla 1 ni la Tabla 2 de la Tipología de Distritos establecida mediante Resolución Viceministerial.*

Artículo 13.2. Declaratoria de interés nacional o de necesidad pública.

La declaración de interés nacional y de necesidad pública para la creación de un distrito o provincia se efectúa únicamente mediante ley. Dicha declaración es implementada por el Poder Ejecutivo, a través de su órgano técnico correspondiente, con carácter prioritario y urgente, bajo responsabilidad funcional”.

“Artículo 14. Procedimiento de excepción.

Cuando se verifique la existencia de riesgos físicos derivados de fenómenos geodinámicos internos o externos, así como de eventos climatológicos, que pongan en peligro la integridad y seguridad de la población de un centro poblado capital de distrito o de provincia, la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros (SDOT-PCM), en el ámbito de sus competencias, dispone y ejecuta, con carácter de urgencia, la acción de demarcación territorial que corresponda, en coordinación con la Unidad Técnica de Demarcación Territorial del gobierno regional respectivo y las demás entidades competentes”.

“Artículo 15. Procedimiento de excepción.

En tanto no se encuentren saneados los límites territoriales mediante ley de naturaleza demarcatoria, son de aplicación, para las acciones de demarcación territorial, los límites establecidos con carácter censal, así como aquellos definidos mediante acta de acuerdo de límites o informe dirimente, emitidos en el marco del proceso de demarcación y organización territorial e inscritos en el registro correspondiente, los cuales son de uso obligatorio para las entidades públicas y privadas.

La inscripción en el registro correspondiente de los límites establecidos mediante acta de acuerdo de límites o informe dirimente no requiere la aprobación del consejo regional ni del concejo municipal, según corresponda; siendo suficiente, para tal efecto, la presentación del documento original del acta de acuerdo de límites o del informe dirimente, debidamente suscrito por el alcalde provincial, alcalde distrital o gobernador regional, según corresponda”.

Artículo 3. Incorporación de artículos a la Ley 27795.

Incorporar los artículos 16, 17 y 18 a la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, con el texto siguiente:

“Artículo 16. Registro Nacional de Profesionales y Técnicos en Demarcación Territorial.

La Secretaría de Demarcación y Organización Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros (SDOT-PCM) es responsable de la administración del Registro Nacional de Profesionales y Técnicos en Demarcación Territorial a nivel nacional, para cuyo efecto establece el procedimiento y los requisitos para la incorporación de dicho personal”.

“Artículo 17. Plan Nacional de Demarcación Territorial.

El Plan Nacional de Demarcación Territorial es aprobado por la Presidencia del Consejo de Ministros mediante Decreto Supremo, a propuesta de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial, y tiene una vigencia de diez (10) años.

La Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial, y los gobiernos regionales, en el ámbito de sus competencias y bajo responsabilidad funcional, garantizan la elaboración, implementación, ejecución y cumplimiento oportuno del Plan Nacional de Demarcación Territorial.

El reglamento de la presente ley establece el procedimiento para la elaboración, aprobación, actualización, seguimiento y evaluación del Plan Nacional de Demarcación Territorial”.

“Artículo 18. Plan anual de demarcación territorial.

La Secretaría de Demarcación y Organización Territorial, en coordinación con los gobiernos regionales, elabora el Plan Anual de Demarcación Territorial, el cual es aprobado por la Presidencia del Consejo de Ministros mediante Resolución Ministerial, dentro de la primera quincena del mes de noviembre del año anterior a su implementación y ejecución.

La Secretaría de Demarcación y Organización Territorial y los gobiernos regionales, en el ámbito de sus competencias y bajo responsabilidad funcional, se encuentran obligados a ejecutar y cumplir las acciones de demarcación territorial identificadas, establecidas y concertadas en el referido Plan”.

Artículo 4. Modificación de Disposiciones Complementarias de la Ley N° 27795.

Se modifican la Primera, Segunda, Cuarta y Séptima Disposición Complementaria de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, conforme a los términos siguientes:

“Primera.- Prioridad del proceso de demarcación y organización territorial.

Declárase de preferente interés nacional el desarrollo del proceso de demarcación y organización territorial del país. En tal sentido, la Presidencia del Consejo de Ministros y los gobiernos regionales se encuentran obligados, en el ámbito de sus competencias, a priorizar la implementación y ejecución de las acciones de demarcación territorial establecidas en el Plan Nacional de Demarcación Territorial y en el Plan Anual Institucional de los gobiernos regionales, bajo responsabilidad funcional y sujeción al régimen sancionador respectivo.

El Plan Nacional de Demarcación Territorial establece las políticas, prioridades y metas, así como los recursos necesarios para el saneamiento de los límites territoriales de las circunscripciones existentes.

Asimismo, el referido Plan precisa las acciones de demarcación y organización territorial priorizadas por los gobiernos regionales en coordinación con la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial, las cuales deben ser implementadas y ejecutadas durante el correspondiente año fiscal.

El Presidente del Consejo de Ministros informa semestralmente, en los meses de junio y diciembre, ante la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, sobre el estado de implementación y ejecución de las acciones de demarcación y organización territorial establecidas en el Plan Nacional de Demarcación Territorial; el incumplimiento de dicha obligación genera responsabilidad funcional”.

“Segunda.- Sistema Nacional de Demarcación y Organización Territorial.

El Sistema Nacional de Demarcación y Organización Territorial es el conjunto articulado de órganos, normas y procedimientos, estructurados e integrados funcionalmente, destinado a conducir, coordinar y desarrollar los procesos de demarcación y organización territorial a nivel nacional.

Dicho sistema está conformado por los siguientes órganos:

- a) La Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial, en su calidad de ente técnico rector.*
- b) Los gobiernos regionales, a través de sus Unidades Técnicas de Demarcación Territorial.*
- c) El Instituto Geográfico Nacional (IGN), en su condición de órgano de apoyo técnico especializado.*
- d) Las demás entidades públicas que, en el ámbito de sus competencias, se encuentren vinculadas al proceso de demarcación y organización territorial”.*

“Cuarta.- Interpretación de las leyes de naturaleza demarcatoria.

La Secretaría de Demarcación y Organización Territorial realiza, de oficio, la interpretación técnica y legal de las leyes de naturaleza demarcatoria vigentes, y dispone al Instituto Geográfico Nacional la correspondiente representación de los límites en la Carta Nacional.

Todos los límites establecidos en leyes de naturaleza demarcatoria son graficados por el Instituto Geográfico Nacional en la Carta Nacional, sobre la

base de la interpretación técnica y legal efectuada por la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial.

En caso de duda o controversia respecto de la interpretación de un tramo de límite descrito en una ley de naturaleza demarcatoria, la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial emite opinión técnico-legal de carácter vinculante”.

“Séptima.- Casos especiales de creación de distritos y provincias.

La creación de distritos o provincias ubicados en zonas de frontera u otras áreas declaradas de interés nacional puede tramitarse aun cuando el distrito o la provincia de origen no cuente con la totalidad de sus límites territoriales definidos por ley, siempre que dichos límites se encuentren definidos, total o parcialmente, mediante ley, acta de acuerdo de límites o informe dirimente, emitidos en el marco del proceso de demarcación territorial por los gobiernos regionales competentes.

Tratándose de la creación de distritos o provincias declarados de interés nacional, la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial prioriza el saneamiento del límite o tramo intradepartamental o departamental colindante con el ámbito territorial del distrito o provincia a crearse. Para tal efecto, constituyen medios probatorios suficientes para acreditar el cumplimiento del requisito de definición del límite territorial las actas de acuerdo de límites suscritas por los alcaldes provinciales o distritales, así como los informes dirimientes suscritos por los gobernadores regionales involucrados”.

Artículo 5. Incorporación de Disposiciones Complementarias a la Ley 27795.

Incorporar la Octava, Novena y Décima Disposición Complementaria a la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, con el texto siguiente:

“Octava.- Reconocimiento de límites consensuados en actas de acuerdo de límite suscritas fuera del proceso de demarcación territorial.

Las actas de acuerdo de límites correspondientes a colindancias de nivel provincial o distrital, suscritas fuera del marco del proceso de demarcación y organización territorial, pueden ser incorporadas a los expedientes individuales de delimitación o redelimitación, siempre que el gobierno regional competente

valide el contenido del acta mediante informe técnico, emitiendo su conformidad.

Dicho informe podrá incluir las precisiones técnicas necesarias, las cuales deberán contar con opinión favorable de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial (SDOT) antes de su incorporación definitiva al expediente”.

“Novena.- Presentación de los expedientes únicos de saneamiento y organización territorial.

De manera excepcional, el gobierno regional puede presentar ante la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial el Expediente Único de Saneamiento y Organización Territorial de una provincia, aun cuando dicho expediente no se encuentre concluido en su integridad.

Una vez publicada la Ley de Saneamiento y Organización Territorial tramitada al amparo de la presente disposición, el gobierno regional correspondiente debe implementar, de manera progresiva y dentro del plazo máximo de tres (3) meses, las acciones de demarcación territorial necesarias para concluir el proceso de saneamiento y organización territorial de la provincia materia de intervención”.

“Décima.- Prioridad de la voluntad de consenso.

Cuando exista consenso respecto de un tramo en la definición del límite territorial, la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial, en el caso de límites interdepartamentales, y los gobiernos regionales, en el caso de límites intradepartamentales, elaboran la memoria descriptiva y la cartografía correspondiente conforme al límite consensuado, con la finalidad de viabilizar la suscripción del acta de acuerdo de límites respectiva.

El límite territorial consensuado no puede, en ningún caso, contravenir los principios de la demarcación territorial establecidos en la normativa vigente”.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

Única. Reglamentación.

El Poder Ejecutivo, a través de la Presidencia del Consejo de Ministros, en un plazo no mayor de sesenta (60) días calendario contados a partir de la publicación de la presente ley, adecua, mediante Decreto Supremo, el Reglamento de la Ley 27795 a las modificaciones introducidas por la presente ley.

Lima, febrero 2026.



Firmado digitalmente por:
ZEGARRA SABOYA Ana Zaidith
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 13/02/2026 15:33:07-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES GONZALES Alex
Antonio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 13/02/2026 18:05:27-0500



Firmado digitalmente por:
MEDINA HERMOSILLA
Elizabeth Sara FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 13/02/2026 10:50:38-0500



Firmado digitalmente por:
PAZO NUNURA Jose Bernardo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 13/02/2026 11:28:23-0500



Firmado digitalmente por:
VALER PINTO Hector FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/02/2026 11:48:34-0500



Firmado digitalmente por:
VALER PINTO Hector FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/02/2026 11:48:50-0500



Firmado digitalmente por:
ZEA CHOQUECHAMBI Oscar
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 13/02/2026 13:11:55-0500



Firmado digitalmente por:
AZURIN LOAYZA Alfredo FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/02/2026 11:46:36-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1.1. Antecedentes y contexto normativos

En primer lugar, es importante destacar que el artículo 189 de la Constitución Política del Perú establece que el territorio nacional está compuesto por regiones, departamentos, provincias y distritos, dentro de los cuales se organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local, conforme a lo dispuesto por la Constitución y la ley.

El proceso de demarcación y organización territorial es esencial para el funcionamiento del Estado unitario y descentralizado que define la Carta Magna. Por esta razón, la correcta delimitación de los límites de las circunscripciones político-administrativas es crucial para una gestión pública eficiente, la gobernabilidad territorial, la prestación de servicios, la planificación del desarrollo, la seguridad jurídica y una adecuada asignación de recursos del Estado.

En este contexto, el artículo 3 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, establece que los gobiernos regionales ejercen su autoridad dentro de las fronteras de sus respectivas circunscripciones territoriales. De manera similar, el artículo 3 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, señala que la municipalidad provincial tiene jurisdicción sobre su provincia y el distrito del cercado, mientras que la municipalidad distrital ejerce su autoridad sobre el territorio de su respectivo distrito.

La Ley N° 27795, promulgada en 2002, regula el Sistema Nacional de Demarcación y Organización Territorial, asignando competencias a la Presidencia del Consejo de Ministros y a los gobiernos regionales. Sin embargo, después de más de veinte años de vigencia, se han identificado deficiencias significativas, como vacíos normativos, falta de flexibilidad en los procedimientos y debilidades institucionales que han dificultado el proceso de saneamiento de los límites territoriales en el país.

Actualmente, muchos distritos, provincias y departamentos no cuentan con límites claramente definidos por ley, lo que ha dado lugar a conflictos de jurisdicción, superposiciones territoriales, interrupción de inversiones tanto

públicas como privadas, duplicación de funciones, disputas sociales y afectación a los derechos de los ciudadanos. Todo esto obstaculiza el avance de la descentralización y limita la creación de nuevas provincias o distritos.

Estos problemas, se agravan por varios factores, como: (i) la falta de instrumentos técnicos actualizados y vigentes; (ii) la incertidumbre sobre el rol del ente nacional en la coordinación, así como sobre la responsabilidad de los gobiernos regionales en las acciones intradepartamentales; (iii) la ausencia de normas que impidan la paralización injustificada de los trámites solicitados por la población organizada; (iv) la falta de incentivos y responsabilidad en las entidades públicas que deberían colaborar con la delimitación territorial; y (v) la carencia de instrumentos nacionales para la planificación y el seguimiento de las acciones, lo que dificulta la identificación de metas claras.

En las zonas fronterizas y en áreas de interés nacional, estas deficiencias se agravan aún más, ya que la falta de límites claros complica la actuación del Estado, el control del territorio y la coordinación intergubernamental. Además, los desastres naturales o situaciones de riesgo pueden exigir procedimientos excepcionales de intervención, pero estos a menudo no son lo suficientemente claros o efectivos.

En tal sentido, el proceso de descentralización ha resaltado la urgencia de fortalecer el papel del Estado en la definición de límites territoriales, ofreciendo mayor certeza jurídica y previsibilidad en los procedimientos de demarcación. Es esencial actualizar la Ley N° 27795 para adaptarla a las realidades actuales, tanto en términos territoriales como sociales, económicos y geopolíticos, especialmente en las zonas fronterizas y áreas de interés nacional.

Considerando lo anterior, la presente ley busca consolidar definiciones claras que distingan los límites territoriales de las circunscripciones político-administrativas de otros tipos de límites (como los comunales) y clasificar las acciones técnicas de demarcación en normalización, regularización y formalización, con el fin de ordenar y agilizar los procedimientos y requisitos relacionados.

1.2. Problemática identificada.

El diagnóstico actual del sistema revela principalmente los siguientes problemas estructurales:

- Un alto porcentaje de límites territoriales no saneados y/o definidos, lo que genera incertidumbre legal y provoca conflictos entre gobiernos locales.
- Debilidad institucional de los gobiernos regionales para liderar los procesos de demarcación territorial, junto a la falta de mecanismos adecuados para supervisar y asegurar la responsabilidad funcional en estos casos.
- Procedimientos inflexibles que dificultan la atención de situaciones excepcionales derivadas de riesgos naturales, fenómenos físicos o necesidades estratégicas del Estado.
- Restricciones normativas que limitan el reconocimiento de acuerdos sobre límites territoriales que han sido consensuados, a pesar de reflejar la voluntad tanto de las autoridades como de la población.
- La ausencia de un registro especializado de profesionales y técnicos sobre la materia, lo que afecta la calidad y estandarización de los estudios técnicos de demarcación.
- Falta de criterios diferenciados para la creación de nuevos distritos y provincias en las zonas de sierra y selva, cuyas realidades geográficas, sociales y culturales difieren sustancialmente de la costa.

Estos problemas están claramente contribuyendo a la demora en los procesos de demarcación, lo que afecta el desarrollo territorial y debilita la legitimidad del Estado en varias regiones del país.

1.3. Contenido y alcances de la iniciativa.

- **Clarificación conceptual y fortalecimiento del enfoque técnico.** Esta iniciativa tiene como objetivo definir con mayor claridad los límites de las circunscripciones político-administrativas, distinguiéndolos de otros tipos de límites, como los comunales. Además, busca organizar las acciones técnicas de demarcación territorial y establece los Estudios de Diagnóstico y Zonificación como herramientas normativas con vigencia de diez años, dedicadas a la evaluación técnica sin la facultad de establecer límites. Esto promoverá una planificación territorial más predecible y coherente.

- **Reglas de competencia, coordinación y colaboración intergubernamental.** Se establece la rectoría técnica de la Presidencia del Consejo de Ministros para la regulación, evaluación y aprobación de acciones de demarcación territorial, extendiendo su intervención en procesos especiales relacionados con la organización territorial, especialmente en zonas fronterizas o de interés nacional. Asimismo, se refuerza la responsabilidad de los gobiernos regionales en la gestión de estos procesos, sancionando la inacción injustificada como una falta grave. Además, se promueve la colaboración de las entidades públicas y la participación obligatoria de los gobiernos locales para reducir la falta de información y evitar demoras en la demarcación.
- **Optimización del procedimiento provincial.** Se establece un proceso ordenado para la demarcación de provincias, que inicia con la creación y aprobación del Estudio de Diagnóstico y Zonificación (EDZ), seguido por la consolidación y validación del Expediente Único por parte del gobierno regional y el órgano rector, y culmina con la formulación del anteproyecto de ley y su presentación al Congreso. Este enfoque garantiza coherencia y trazabilidad entre la base técnica y la decisión legislativa.
- **Consulta poblacional.** La ley define la consulta poblacional como un mecanismo excepcional para resolver disputas territoriales, aplicable solo en casos de superposición de áreas o cuando no exista un acuerdo claro ni un sustento técnico-normativo. Se establecen requisitos mínimos de población y residencia, y en la creación de distritos de interés nacional, la consulta será válida solo si está respaldada por un porcentaje mínimo de la población y validada por RENIEC, lo que refuerza su legitimidad.
- **Zonas de frontera e interés nacional, prioridad, control político e impedimento de archivo.** Se incluyen reglas especiales para la demarcación en zonas fronterizas y áreas de interés nacional, incluyendo la obligación de informar semestralmente al Congreso sobre el avance de los procesos, para garantizar la transparencia y el control político. Además, se prohíbe archivar expedientes de creación de distritos o provincias impulsados por la población organizada, evitando así la paralización de iniciativas sociales, especialmente en contextos de alta vulnerabilidad. También se establecen criterios técnicos para la creación de distritos y provincias de interés nacional, como la antigüedad de la circunscripción, la población según censos y proyecciones oficiales, y la viabilidad fiscal, entre otros. Se reconoce la

diversidad de las realidades geográficas, sociales y culturales, especialmente en la sierra y la selva, evitando aplicar criterios homogéneos.

- **Procedimiento de excepción por riesgo físico.** Se regula un procedimiento excepcional para situaciones de riesgo físico derivadas de fenómenos geodinámicos o climáticos que pongan en peligro la seguridad de la población en capitales distritales o provinciales. En estos casos, el órgano rector podrá tomar medidas urgentes para la demarcación, coordinando con las autoridades regionales y entidades competentes, para garantizar un enfoque preventivo y de gestión del riesgo en la organización territorial.
- **Seguridad Jurídica (uso obligatorio de límites censales y reconocimiento normativo de instrumentos consensuados).** Para reducir la incertidumbre mientras se aprueban las leyes de demarcación, se utilizarán provisionalmente los límites censales y los establecidos en actas o informes registrados, eliminando la necesidad de aprobaciones políticas adicionales. También se reconoce la validez de acuerdos fuera del proceso formal, siempre que sean validados técnicamente por las autoridades regionales y cuenten con la opinión favorable del órgano rector, promoviendo soluciones consensuadas y reduciendo conflictos intergubernamentales.
- **Incorporación de instrumentos de gestión (Registro Nacional de Profesionales y Técnicos, Plan Nacional y Plan Anual).** Para mejorar la profesionalización y estandarización de los procesos, se crea un Registro Nacional de Profesionales y Técnicos en Demarcación Territorial, administrado por el órgano rector. Además, se establece un Plan Nacional de Demarcación Territorial con vigencia de diez años y un Plan Anual, aprobados mediante decreto supremo y resolución ministerial, respectivamente. Estos instrumentos asegurarán la previsibilidad, facilitarán la asignación de recursos y permitirán el seguimiento y la rendición de cuentas, garantizando la prioridad de este proceso y la obligación de informar semestralmente al Congreso sobre su avance.

1.4. Objetivo de la propuesta legislativa.

Entre los propósitos principales de esta ley tenemos:

- El fortalecimiento del Sistema Nacional de Demarcación y Organización Territorial, consolidando el liderazgo y la capacidad técnica de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).
- La optimización de los procesos de demarcación territorial, asegurando mayor claridad, eficiencia y previsibilidad en su ejecución.
- Garantizar la conclusión del proceso de saneamiento de los límites territoriales, priorizando no solo el consenso y la seguridad jurídica sino también el interés nacional.
- La incorporación y fortalecimiento de los instrumentos de planificación, tanto a nivel nacional como anual para orientar de manera obligatoria las acciones de demarcación territorial.
- La atención prioritaria a las zonas fronterizas y áreas de interés nacional, consideradas esenciales para la soberanía, integración y seguridad del Estado.

1.5. Impacto en el ordenamiento jurídico.

La propuesta de ley modifica artículos específicos de la Ley N° 27795 e incorpora nuevos artículos y disposiciones complementarias para llenar vacíos legales, aclarar competencias y fortalecer los instrumentos de gestión. No crea un sistema paralelo, sino que optimiza el diseño institucional existente, reforzando el papel rector del Estado y la ejecución a nivel regional, al mismo tiempo que incorpora mecanismos de coordinación y control.

Además, al establecer el uso obligatorio de ciertos límites mientras se aprueban las leyes de demarcación y al fortalecer la interpretación técnica y legal de las normas en este ámbito, se busca mejorar la seguridad jurídica y la coherencia cartográfica, lo que, a su vez, facilitará la planificación, la inversión pública y la prestación de servicios.

En este sentido, esta ley tiene un impacto positivo en varios ámbitos:

- **Institucional.** Refuerza la autoridad estatal y mejora la coordinación entre los distintos niveles de gobierno.
- **Social.** Ayuda a reducir los conflictos territoriales, lo que mejora el acceso de la población a servicios públicos esenciales.

- **Económico.** Proporciona un entorno de seguridad jurídica favorable para las inversiones tanto públicas como privadas.
- **Territorial.** Contribuye al ordenamiento y desarrollo equilibrado del territorio nacional.
- **Político-administrativo.** Consolida el proceso de descentralización y fortalece la gobernabilidad democrática.

En consecuencia, la presente iniciativa legislativa responde a la necesidad de optimizar el proceso de demarcación territorial en el país, ampliando las competencias del órgano rector, actualizando el marco legal y reforzando la planificación estratégica. Los cambios propuestos buscan garantizar que el saneamiento de los límites territoriales se realice de forma más eficiente, rápida y coordinada, promoviendo la paz social, el desarrollo económico y una descentralización efectiva en el país.

II. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La emisión de esta ley, no colisiona ni transgrede la Constitución Política del Estado; por el contrario, se encuentra alineada con sus propias disposiciones, en específico con sus artículos 43° y 44°, en cuanto refieren que el estado es unitario, representativo y descentralizado, teniendo como deber primordial *—entre otros—* promover el bienestar general y establecer y ejecutar la política de fronteras, así como promover la integración.

Igualmente, con lo regulado en el Capítulo XIV, referido a la Descentralización, en cuyo artículo 188° de la citada Carta Fundamental señala que la descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente del Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país; y, en su artículo 189°, cuando señala 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 la Nación; para lo cual, evidentemente, debe encontrarse plenamente establecido los límites territoriales.

III. ANÁLISIS COSTOS – BENEFICIO

La implementación de la presente ley no irrogará gasto alguno al Estado, por tratarse de una norma que plantea modificaciones de puro derecho, salvo el que corresponde a las funciones habituales de las entidades competentes que forman parte del Sistema Nacional de Demarcación y Organización Territorial. Los beneficios, sin embargo, son de altísimo impacto social y económico, pues buscan organizar procedimientos, clarificar competencias, mejorar la coordinación y planificar acciones a través de instrumentos de gestión, lo que permitirá reducir costos derivados de duplicidades, conflictos y paralización de proyectos.

Los beneficios esperados, incluyen mayor predictibilidad en la delimitación de competencias y jurisdicciones, disminución de controversias y superposiciones; lo que a su vez redundará no solo en la mejora de la planificación territorial e inversión pública, fortalecimiento de la presencia del Estado en zonas fronterizas, supervisión y rendición de cuentas en el saneamiento territorial, sino también en el proceso de descentralización en nuestro país.

IV. VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y CON LAS POLÍTICAS DEL ACUERDO NACIONAL

Vinculación con la Agenda Legislativa

La presente iniciativa se enmarca en los objetivos de la **Agenda Legislativa para el Periodo Anual de Sesiones 2024-2025, específicamente en los siguientes objetivos:**

- **Objetivo I. FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA Y DEL ESTADO DE DERECHO.** Política de Estado 8: **“DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA, ECONOMÍA Y ADMINISTRATIVA PARA PROPICIAR EL DESARROLLO INTEGRAL, ARMÓNICO Y SOSTENIDO DEL PERÚ”**, tema 27: *“Regulación referida a la descentralización y funciones en los distintos niveles de gobierno”*.
- **Objetivo IV. AFIRMACIÓN DE UN ESTADO EFICIENTE, TRANSPARENTE Y DESCENTRALIZADO.** Política de Estado 34: **“ORDENAMIENTO Y GESTIÓN TERRITORIAL”**, tema 105: *“Demarcación y organización territorial”*.

Vinculación con el Acuerdo Nacional

La presente iniciativa se encuentra dentro del Primer, Tercero y Cuarto Objetivo del Acuerdo Nacional, conforme se detalla a continuación:

- Objetivo I. **“FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA Y DEL ESTADO DE DERECHO”**, específicamente en la Política de Estado 8, denominado **“DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA, ECONOMÍA Y ADMINISTRATIVA PARA PROPICIAR EL DESARROLLO INTEGRAL, ARMÓNICO Y SOSTENIDO DEL PERÚ”**, que establece:

“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 subsidiaridad 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”.

Con este objetivo el Estado: *“(a) Apoyará el fortalecimiento administrativo y financiero de los gobiernos regionales y locales. (b) Impulsará 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”.*

- Objetivo IV. **“AFIRMACIÓN DE UN ESTADO EFICIENTE, TRANSPARENTE Y DESCENTRALIZADO”**, específicamente Política de Estado 34, denominada **“ORDENAMIENTO Y GESTIÓN TERRITORIAL”**, que señala:

“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 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”.

Con este objetivo el Estado: (a) Garantizará su accionar en todos los ámbitos geográficos, bajo los principios de subsidiariedad y solidaridad, con la finalidad de lograr un desarrollo humano integral, equitativo y sostenible [...]. (b) Conciliará el crecimiento económico y la competitividad con la equidad social y la sostenibilidad ambiental, articulando los usos diversos del territorio según sus capacidades, en un clima de convivencia armónica, valorando la identidad y diversidad cultural [...]. (c) Impulsará y consolidará ciudades sostenibles como centros dinamizadores del desarrollo urbano y rural [...]. (d) Generará un sistema de información territorial integral articulado desde las entidades públicas y accesible a la ciudadanía, para converger a una visión global del territorio, sus relaciones, conectividad, funcionalidad y dinámicas que permita la adecuada toma de decisiones públicas y privadas. (e) Impulsará la investigación aplicada a la realidad territorial y la innovación tecnológica orientada a resolver problemas estratégicos y al aprovechamiento de potencialidades para el desarrollo territorial. (f) Adecuará la aplicación de las políticas de educación, salud y otras pertinentes así como la capacitación de la población local, para favorecer la gestión y el aprovechamiento racional, diverso y productivo de los recursos del territorio, fortaleciendo el desarrollo descentralizado. (g) Reducirá la vulnerabilidad de la población a los riesgos de desastres a través de la identificación de zonas de riesgo urbanas y rurales, la fiscalización y la ejecución de planes de prevención. (h) Fortalecerá las capacidades de gestión territorial en los diferentes niveles de gobierno, así como las instancias de la gestión integrada del territorio que permitan establecer controles, incentivos y demás mecanismos que contribuyan a prevenir, reducir, adaptar o revertir los efectos negativos del cambio climático y a remediar o compensar cuando sea el caso, los efectos negativos sobre los ecosistemas derivados de la ocupación y usos del territorio. (i) Regulará e impulsará un proceso planificado de ordenamiento territorial multiescala, intersectorial, intergubernamental, participativo, como una herramienta para la gestión integrada del territorio. (j) Establecerá un sistema nacional de gestión territorial que permita

armonizar los instrumentos técnicos y normativos para coordinar las políticas nacionales, sectoriales y los planes regionales y locales de desarrollo concertado y de ordenamiento territorial, que contribuya a implementar las prioridades nacionales, a fin de lograr la articulación entre los tres niveles de gobierno y con la participación de las instituciones representativas de la sociedad civil. (k) Consolidará una división político-administrativa a partir de la conformación de regiones, y concluirá la demarcación de los distritos y provincias del país. (l) Desarrollará las zonas de frontera integrándolas a las dinámicas socio-económicas del país así como a las de los países vecinos. (m) Promoverá la creación e implementación de instrumentos fiscales y financieros para estimular buenas prácticas en la gestión del territorio y para garantizar una adecuada formulación e implementación de los planes de ordenamiento territorial que orienten la inversión pública y privada y las políticas sociales”.

Esta iniciativa legislativa es, por tanto, una herramienta para materializar estos compromisos nacionales, convirtiendo las declaraciones en acciones concretas para cerrar una de las brechas más dolorosas y urgentes que enfrenta nuestro país.

Lima, febrero de 2026.