



## LEY QUE FORTALECE LA GESTIÓN Y MODERNIZA EL PROCESO DE DEMARCACIÓN Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, A TRAVÉS DE LA MODIFICACIÓN DE LA LEY 27795

El congresista que suscribe, **RAÚL HUAMÁN CORONADO**, integrante del **GRUPO PARLAMENTARIO FUERZA POPULAR**, en el ejercicio, del derecho de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y conforme lo establecen los artículos 22° inciso c), 67°, 75° y numeral 2 del artículo 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente proyecto de ley:

### FÓRMULA LEGAL

#### **EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Ha dado la siguiente ley:

### **LEY QUE FORTALECE LA GESTIÓN Y MODERNIZA EL PROCESO DE DEMARCACIÓN Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, A TRAVÉS DE LA MODIFICACIÓN DE LA LEY 27795**

#### **Artículo 1. Objeto de la Ley.**

La presente Ley tiene por objeto fortalecer la gestión y modernizar el proceso de saneamiento de límites y organización territorial del país. Para tales fines, se dispone la modificación de los artículos 2, 4, 5, 9, 10, 12, 13, 14 y 15 de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, así como de sus Disposiciones Complementarias Primera y Cuarta. Asimismo, se incorporan a la citada Ley los artículos 16, 17 y 18, conforme a los términos establecidos en la presente norma.

#### **Artículo 2. Modificación del artículo 2 de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial.**

Se modifica el artículo 2 de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, conforme a los siguientes términos:

##### ***"Artículo 2.- Definiciones básicas***

*(...)*

**2.4. Límites territoriales.-** *Son los límites de las circunscripciones político - administrativas contenidas en leyes de naturaleza demarcatoria, trazado y representado en la Cartografía Nacional, estos límites determinan el ámbito de jurisdicción de los diferentes niveles de organización político administrativa; tienen naturaleza distinta a los límites comunales, nativos u otros que reconocen y otorgan derechos de propiedad.*

**2.5 Acciones Técnicas de demarcación y organización territorial.-** Constituyen, acciones orientadas a lograr el saneamiento de los límites de las circunscripciones político administrativas, y a una adecuada organización del territorio.

Estas acciones se agrupan del modo siguiente:

- a) **Acciones de Regularización:** Comprenden la delimitación y/o redelimitación territorial orientadas exclusivamente al saneamiento de límites de las jurisdicciones político-administrativas.
- b) **Acciones de Formalización:** Comprenden la creación de distritos y provincias, anexiones territoriales, fusiones de circunscripciones y traslados de capital.

**2.6. Estudio de Diagnóstico y Zonificación (EDZ).-** Es el instrumento técnico-normativo elaborado por los gobiernos subnacionales, con una vigencia de 10 años, que evalúa y analiza las interacciones físicas, culturales y económicas para estructurar la organización del territorio. El EDZ no constituye, por sí mismo, una norma que fije límites territoriales ni ejecute acciones técnicas de demarcación.

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

Se modifica el artículo 4 de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, en los siguientes términos:

#### **"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; y en criterios técnicos de orden poblacional, geográfico, socioeconómico y cultural, conforme a lo establecido en el reglamento de la presente ley para cada acción técnica.

*En los casos de incompatibilidad entre leyes de naturaleza demarcatoria, prevalecerá la norma que mejor garantice el saneamiento técnico y la estabilidad de la circunscripción, de acuerdo con los mecanismos de resolución establecidos en la presente ley.*

**4.2.** Las acciones técnicas de demarcación territorial, conforme al numeral 2.5 del artículo 2 de la presente ley, están supeditadas al cumplimiento de los requisitos establecidos en la presente Ley y su reglamento.(...)

#### **Artículo 4.- Modificación del artículo 5 de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial.**

Se modifica el artículo 5 de la Ley N° 27795, en los siguientes términos:

##### ***"Artículo 5.- De los Organismos competentes***

**5.1. Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).** *La PCM, a través de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial (SDOT-PCM), ejerce la rectoría del Sistema Nacional de Demarcación Territorial. Tiene competencia para normar el tratamiento de las acciones de demarcación, así como para evaluar y aprobar los Estudios de Diagnóstico y Zonificación (EDZ) y los Expedientes de Saneamiento y Organización Territorial (SOT) bajo estándares técnicos nacionales, garantizando el principio de coordinación con los gobiernos regionales.*

*Asimismo, conduce el saneamiento de límites interdepartamentales y, excepcionalmente, en zonas de interés nacional, conduce el saneamiento de límites de nivel provincial o distrital en caso de controversia.*

**5.2. Gobiernos Regionales.** *Los gobiernos regionales son competentes para elaborar los EDZ y conducir el tratamiento de las acciones de demarcación territorial de carácter intradepartamental (delimitación, redelimitación, anexión, creación, fusión, traslado de capital y categorización).*

*La elaboración del EDZ permanece en el ámbito regional por ser la instancia que conoce la realidad de su territorio. Para asegurar la implementación efectiva del proceso, se establecerán mecanismos de incentivos, tales como el condicionamiento de presupuesto por resultados (PpR) o medidas de gestión, en lugar de sanciones de suspensión.*

**5.3. Entidades Públicas** *Las entidades de la administración pública, incluidas las municipalidades, están obligadas a proporcionar información técnica sin costo alguno. Los gobiernos locales tienen la obligación de participar en los procesos de delimitación o redelimitación a convocatoria del gobierno regional o la SDOT. El incumplimiento de esta obligación será supervisado mediante los mecanismos de control e incentivos institucionales previstos en la normativa vigente.(...)"*

#### **Artículo 5.- Incorporación del artículo 9 de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial.**

Se incorpora el artículo 9 de la Ley N° 27795, en los siguientes términos:

### **“Artículo 9.- Modo de acreditar el respaldo de una iniciativa**

*A petición de la población organizada, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) elabora y entrega formularios para el registro de firmas de los ciudadanos que respaldan una iniciativa de demarcación territorial. Para que la iniciativa sea válida, se requiere el respaldo de al menos el 20% de los electores del ámbito geográfico correspondiente a la circunscripción propuesta.*

*El RENIEC validará la autenticidad de las firmas, verificando que los solicitantes tengan la condición de residentes en el área involucrada. Los formularios debidamente suscritos y validados constituirán el medio oficial para acreditar el respaldo a la iniciativa y, cuando corresponda, podrán ser utilizados para validar el volumen poblacional del ámbito territorial provincial o distrital en cuestión.”*

### **Artículo 6.- Modificación del artículo 10 de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial.**

Se modifica el artículo 10 de la Ley N° 27795, en los siguientes términos:

### **“Artículo 10.- Desarrollo de las acciones de demarcación territorial en el nivel provincial**

*El desarrollo de las acciones de demarcación territorial en el nivel provincial se inicia en el respectivo gobierno regional con la elaboración de los Estudios de Diagnóstico y Zonificación (EDZ). El EDZ deberá ser sometido a la ratificación del Consejo Regional como instancia colegiada de control, garantizando así la transparencia y sostenibilidad económica del proceso. Una vez ratificado, el EDZ será remitido a la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial (SDOT-PCM) para su evaluación y aprobación mediante acto resolutivo, siendo publicado en el portal institucional de dicha secretaría.*

*Tras la aprobación del EDZ, el gobierno regional elaborará el expediente único del SOT, implementando las acciones de demarcación identificadas y evaluando las iniciativas de la población organizada. Este expediente será evaluado y aprobado por la SDOT.*

*Finalmente, la SDOT elaborará el anteproyecto de ley de SOT correspondiente. El Poder Ejecutivo presentará el proyecto de ley ante el Congreso de la República en un plazo máximo de tres (3) meses desde la aprobación del SOT. Los plazos máximos para cada etapa del proceso de demarcación serán establecidos en el reglamento de la presente ley para garantizar la eficiencia de la gestión por procesos.”*

## **Artículo 7.- Modificación del artículo 12 de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial.**

Se modifica el artículo 12 de la Ley N° 27795, en los siguientes términos:

### **“Artículo 12.- Consulta poblacional**

*En casos de controversia territorial identificada durante el proceso de delimitación, cuando no se logre un acuerdo entre las partes, procederá la consulta poblacional a los centros poblados involucrados que cuenten con una población superior a los 150 habitantes según los últimos Censos Nacionales. Para este fin, el ámbito territorial deberá estar debidamente configurado y validado mediante criterios técnicos y geográficos, bajo normas de naturaleza demarcatoria.*

*La consulta poblacional en procesos de creación distrital por interés nacional procederá únicamente ante una solicitud respaldada por el 20% de los **electores** del ámbito involucrado, cuya firma y condición de residentes serán validadas por el RENIEC.*

*La consulta se sujetará a lo dispuesto en la Ley de Participación Ciudadana y la Ley Orgánica de Elecciones, debiendo regularse expresamente en la ley, y no solo en el reglamento, los aspectos relativos al padrón electoral, financiamiento de la consulta, reglas de campaña y el principio de neutralidad. Solo podrán participar en la consulta los ciudadanos con una residencia mínima de dos (2) años en el ámbito, debidamente acreditada.”*

## **Artículo 8.- Modificación del artículo 13 de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial.**

Se modifica el artículo 13 de la Ley N° 27795, 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, tienen un tratamiento prioritario y especial.*

*La Presidencia del Consejo de Ministros, en el mes de junio y diciembre de cada año, deberá informar a la Comisión respectiva del Congreso de la República, sobre los avances de la implementación de las acciones de demarcación territorial en zonas de frontera y aquellos declarados de interés nacional. Para efecto de la presente ley se entiende como zona de frontera a los distritos cuyos límites en parte coinciden con límites internacionales de la República.*

*El trámite de acciones de demarcación territorial en zonas de frontera requiere de opinión favorable del Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Defensa y del Ministerio del Interior en el marco de sus respectivas competencias y funciones.*

*Expedientes en trámite para la creación de distrito o provincia promovido por la población organizada, en ningún caso procederá su archivamiento.*

*13.1. Requisitos para la creación de distritos y provincia declarada de interés nacional y necesidad pública.*

- a) El distrito o provincia de la cual se separa territorialmente la nueva circunscripción política administrativa, debe contar con una antigüedad de cinco (5) años desde la fecha de creación del distrito de origen.*
- b) El volumen poblacional, estará determinado en base al último Censo Nacional de Población y Vivienda, realizado por el INEI, proyecciones con tasas de crecimiento poblacional distrital, provincial o departamental; y otras informaciones elaboradas por las entidades públicas del Estado relacionado a volumen poblacional.*
- c) El territorio del distrito o provincia de los cuales se separa la nueva circunscripción, deberá contar mínimamente con límite parcial o total, acta de acuerdo de límite o informe dirimente elaborado por la Unidad Técnica de Demarcación Territorial de los gobiernos regionales.*
- d) El límite o tramo del distrito de origen debe coincidir con el límite del distrito o provincia a crearse.*
- e) Tener colindancia con uno (1) o más distritos o provincia.*
- f) La propuesta del ámbito del distrito o provincia a crearse, debe estar configurado en base a criterios técnicos y geográficos, utilizando cartografía oficial del ente rector competente, elaborado por la población organizada.*
- g) El distrito o provincia a crearse requiere obligatoriamente una opinión favorable de viabilidad fiscal de parte del Ministerio de Economía y Finanzas – MEF; para tal fin, se tomara en cuenta la condición socio económica de situación de pobreza y extrema pobreza de la población, refrendado por un informe de sustento técnico – legal, que cada Comité Pro Creación proporcione a la instancia antes citada para su evaluación, el cual deberá tomarse en cuenta de manera obligatoria en el informe de sostenibilidad fiscal.*
- h) La Tipología de Distritos, establecido mediante Resolución Vice Ministerial N° 005-2019-PCM-DVGT, no será de aplicación para distritos y capitales ubicados en las regiones naturales de sierra y*

*selva; solo se aplica para aquellos que ubican en la región natural de costa*

*i) Respecto a la Capital propuesta de distrito:*

- 1. La diferencia de volumen poblacional entre el antepenúltimo y último Censo Nacional de Población y Vivienda, realizado por el INEI, debe ser positivo.*
- 2. El volumen poblacional, es determinado sobre la base del último Censo Nacional de Población y Vivienda, realizado por el INEI, proyecciones y otra información proporcionada por entidades públicas del Estado relacionado a volumen poblacional.*
- 3. La distancia entre la capital del distrito o provincia de origen, con respecto a la capital del distrito o provincia a crearse, no constituye requisito para la creación de una nueva jurisdicción.*
- 4. Contar con factores de accesibilidad, articulación, servicios básicos, públicos, seguridad física, plano urbano y otros necesarios para su funcionalidad como centro poblado articulados.*
- 5. No es de aplicación la Tabla 1 y 2 de Tipología de Distritos.*

*13.2. Sobre declaratoria de interés nacional*

*La declaración de interés nacional y necesidad pública para la creación de un distrito o provincia; solo, se establece mediante Ley, debiendo el Poder Ejecutivo bajo responsabilidad implementar con carácter prioritario y urgente a través de su órgano técnico correspondiente."*

## **Artículo 9.- Modificación del artículo 14 de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial.**

Se modifica el artículo 14 de la Ley N° 27795, en los siguientes términos:

### **"Artículo 14.- Procedimiento de excepción**

*14.1. En casos de riesgos físicos inminentes derivados de fenómenos geodinámicos internos, externos o climatológicos que afecten la integridad y seguridad de la población de un centro poblado capital de distrito o provincia, la SDOT-PCM asume la conducción del proceso e implementa, con carácter de urgencia, la acción técnica de demarcación territorial respectiva en coordinación con la Unidad Técnica de Demarcación Territorial del Gobierno Regional correspondiente y demás instancias competentes.*

*14.2. Para garantizar que la población no quede desatendida durante la implementación de la acción técnica, se mantiene la facultad de disponer la fusión o anexión provisional de los centros poblados afectados a la jurisdicción distrital o provincial más cercana que ofrezca condiciones de seguridad. El Gobierno Regional respectivo debe validar la viabilidad operativa de esta integración mientras se culmina el expediente de demarcación definitivo."*



## **Artículo 10.- Modificación del artículo 15 de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial.**

Se modifica el artículo 15 de la Ley N° 27795, en los siguientes términos:

### ***"Artículo 15.- Registro de naturaleza demarcatoria y validez de insumos***

*En tanto no existan límites territoriales saneados mediante una ley de naturaleza demarcatoria, son de aplicación obligatoria para todas las instituciones públicas y privadas los límites establecidos mediante cartografía de carácter censal, actas de acuerdo de límites o informes dirimientes, siempre que hayan sido emitidos en el marco del proceso de demarcación y organización territorial y se encuentren debidamente inscritos en el registro correspondiente.*

*Para la inscripción de las actas de acuerdo de límites o informes dirimientes, se requiere la ratificación previa del Consejo Regional o Concejo Municipal, según corresponda. Esta validación por el órgano colegiado asegura la transparencia en la gestión del territorio, garantiza la sostenibilidad del acuerdo y previene el uso de esta competencia con fines meramente políticos o unilaterales.*

*Todos los límites inscritos deben integrarse en la Plataforma del Sistema de Información Geográfica (SIG) nacional, bajo la rectoría de la SDOT-PCM. Dicha plataforma constituirá el 'dato único oficial', permitiendo la trazabilidad de los tramos vigentes, provisionales y en controversia, garantizando la interoperabilidad entre los distintos niveles de gobierno."*

## **Artículo 11.- Incorporación de los artículos 16, 17 y 18 a la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial.**

Se incorporan los artículos 16, 17 y 18 a la Ley N° 27795, conforme a los siguientes términos:

### ***"Artículo 16.- Fortalecimiento del Registro Nacional de Profesionales y Técnicos***

*La SDOT-PCM tiene a su cargo el Registro Nacional de Profesionales y Técnicos en demarcación territorial. Con el fin de mejorar la eficiencia y especialización del sistema, la SDOT establece los mecanismos de evaluación, acreditación y actualización continua de las competencias del personal inscrito, asegurando estándares técnicos uniformes a nivel nacional.*

### **Artículo 17.- Plan Nacional de Demarcación Territorial (PNDT)**

*El Plan Nacional de Demarcación Territorial es el instrumento de largo plazo que fija políticas, prioridades y metas para el saneamiento de límites.*

*Es aprobado por la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) mediante Decreto Supremo, a propuesta de la SDOT, con una vigencia de diez (10) años. Su actualización es obligatoria al término de su vigencia para garantizar la continuidad del proceso.*

*La implementación del PNDT es responsabilidad compartida entre la PCM y los gobiernos regionales, sujeta a la asignación presupuestal correspondiente por parte del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).*

### **Artículo 18.- Plan Anual de Demarcación Territorial**

*La SDOT, en coordinación con las Unidades Técnicas de los Gobiernos Regionales, elabora el Plan Anual de Demarcación Territorial. Este debe ser aprobado mediante Resolución Ministerial de la PCM en la primera quincena de noviembre del año anterior a su ejecución para asegurar su previsión presupuestaria.*

*El cumplimiento de las acciones programadas constituye una meta de gestión institucional. En lugar de sanciones punitivas, se aplicarán mecanismos de control e incentivos, tales como el condicionamiento de presupuesto por resultados (PpR), condicionados a la disponibilidad de recursos y la capacidad técnica operativa de las entidades."*

### **Artículo 12.- Modificación de la primera disposición complementaria de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial.**

Se modifica la primera disposición complementaria de la Ley N° 27795, en los siguientes términos:

#### ***"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. La Presidencia del Consejo de Ministros y los Gobiernos Regionales priorizan 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.*

*El Plan Nacional de Demarcación Territorial precisa las políticas, prioridades y metas, así como los recursos necesarios para el saneamiento de los límites territoriales de las circunscripciones existentes. Para evitar la falta de continuidad, se establece un plazo obligatorio para su actualización periódica.*



*El Presidente del Consejo de Ministros debe informar ante la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, en los meses de junio y diciembre, sobre el avance en la implementación y ejecución de las acciones establecidas en el Plan Nacional de Demarcación Territorial.*

*Para asegurar el cumplimiento de las metas de demarcación, se optará por mecanismos de control e incentivos de gestión, tales como el condicionamiento de presupuesto por resultados (PpR) o medidas de gestión específicas. Se excluyen las sanciones de censura al titular de la PCM o de suspensión al gobernador regional por esta materia, toda vez que el cumplimiento de los planes depende de la asignación efectiva de recursos presupuestales por parte del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y de la capacidad técnico-operativa de los equipos especialistas."*

### **Artículo 13.- Modificación de la cuarta disposición complementaria de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial.**

Se modifica la cuarta disposición complementaria de la Ley N° 27795, en los siguientes términos:

#### ***"Cuarta.- Interpretación y representación cartográfica de las leyes de naturaleza demarcatoria***

*La SDOT-PCM realiza la interpretación técnica-jurídica de las leyes de naturaleza demarcatoria vigentes, garantizando la participación y el aporte técnico de las Unidades Técnicas de Demarcación Territorial de los Gobiernos Regionales involucrados. Una vez definida la interpretación, la SDOT solicita al Instituto Geográfico Nacional (IGN) su representación oficial en la Carta Nacional.*

*Todos los límites contenidos en leyes de naturaleza demarcatoria son graficados por el IGN sobre la base de la interpretación técnica validada por la SDOT. Esta representación constituye el **Dato Único Oficial** del Estado peruano, de uso obligatorio para todas las entidades públicas y privadas.*

*En caso de duda razonable o ambigüedad en el texto de una ley de naturaleza demarcatoria, la SDOT emite una opinión técnica-legal vinculante, la cual debe sustentarse en los antecedentes legislativos, cartografía histórica y criterios geográficos técnicos, agotando previamente los mecanismos de coordinación con los niveles de gobierno subnacionales afectados."*



#### **Artículo 14.- Modificación de la quinta disposición transitoria y final de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial.**

Se modifica la quinta disposición transitoria y final de la Ley N° 27795, en los siguientes términos:

***"Quinta.- Límites elaborados por otras entidades del Estado y el Dato Único Oficial***

*Los límites territoriales que elaboren las diversas entidades del Estado para el desarrollo de sus funciones específicas son de carácter estrictamente referencial y no tienen efectos demarcatorios.*

*Para garantizar la eficiencia y eliminar las inconsistencias operativas en la prestación de servicios públicos y la inversión estatal, todas las entidades públicas están obligadas a adoptar y armonizar su cartografía con el 'Dato Único Oficial'. Este dato es administrado por la SDOT-PCM a través de la Plataforma del Sistema de Información Geográfica (SIG) nacional, la cual integra tramos de límites vigentes, provisionales y en controversia. El uso de esta información es obligatorio para la planificación y ejecución de acciones en todos los niveles de gobierno."*

#### **Artículo 15.- Incorporación de la octava disposición transitoria y final de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial.**

Se incorpora la octava disposición transitoria y final a la Ley N° 27795, en los siguientes términos:

***"Octava.- Reglamentación y adecuación normativa*** *El Poder Ejecutivo, a través de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprueba el reglamento de la presente ley mediante decreto supremo en un plazo no mayor de noventa (90) días calendario, contados a partir de su entrada en vigencia.*

*La Secretaría de Demarcación y Organización Territorial (SDOT-PCM) sustenta e informa los alcances del reglamento y sus posteriores modificaciones ante la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República. Dicha presentación se realiza en el marco del seguimiento y control político del proceso de demarcación y organización territorial, asegurando la coherencia de la norma con los principios de descentralización y modernización de la gestión pública."*



## DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

### ÚNICA.- Vigencia e implementación progresiva

La presente ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano. Su implementación técnica y operativa se realiza de manera progresiva, sujeta a la aprobación de la reglamentación correspondiente en un plazo de noventa (90) días calendario y a la efectiva asignación de los recursos presupuestales por parte del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), conforme a las metas establecidas en el Plan Nacional de Demarcación Territorial.

Dese cuenta

Lima, marzo de 2025

.....  
**RAÚL HUAMÁN CORONADO**  
Congresista de la República  
**Documento firmado digitalmente**

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### I. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA PÚBLICO

Esta iniciativa surge en respuesta a las demandas de diversas autoridades provinciales, distritales y de centros poblados, cuyas jurisdicciones aún carecen de saneamiento y organización física. La persistencia de esta situación ha generado una incertidumbre jurídica que limita la planificación del desarrollo local, la prestación eficiente de los servicios públicos y la ejecución de la inversión estatal.

En primer lugar, la gestión del territorio en el Perú enfrenta un desafío estructural derivado de la ineficiencia histórica en los procesos de demarcación y organización territorial. A pesar de la existencia de la Ley N.º 27795, promulgada hace más de dos décadas, el avance en el saneamiento de límites de nuestras circunscripciones político-administrativas — departamentos, provincias y distritos— ha sido insatisfactorio, alcanzando solo un 20% de efectividad a nivel nacional<sup>1</sup>. En la actualidad, diversas entidades continúan utilizando límites censales del INEI como referencia, los cuales carecen de validez demarcatoria, provocando inconsistencias operativas que afectan directamente a los ciudadanos. A este panorama se suma un problema crítico: la sobre fragmentación distrital, donde el 52% de los distritos no alcanzan el mínimo poblacional de 1,500 habitantes. Esta situación se ha visto agravada por la creación de distritos sin un filtro riguroso de sostenibilidad fiscal por parte del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), lo que complica la gobernanza y la gestión administrativa.

Por otro lado, existe una disparidad significativa en las capacidades de las Unidades Técnicas de Demarcación Territorial (UTDT) de los gobiernos regionales. Estos equipos suelen ser reducidos, enfrentan una alta rotación de personal y carecen de especialistas técnicos necesarios para ejecutar procesos complejos de saneamiento.

A la debilidad institucional mencionada, se añade una coordinación multinivel deficiente entre la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), los gobiernos regionales, los municipios, el INEI, el IGN y el MEF, lo que ralentiza el avance de los expedientes. Esta descoordinación se ve exacerbada por la falta de un presupuesto específico y suficiente para financiar trabajos de campo, sistemas de información geográfica (SIG) y procesos de conciliación.

No obstante lo expuesto, si bien la normativa vigente ha permitido avances puntuales, como los procesos de saneamiento registrados entre 2021 y 2022, el Congreso de la República ha concentrado sus esfuerzos en esta materia priorizando la definición técnica y el cierre de tramos entre circunscripciones. El objetivo de estas acciones ha sido reducir la incertidumbre jurídica, tal como se ilustra en la Figura N° 1, proporcionada por la SDOT.

<sup>1</sup> <https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2024/Descentralizacion/files/so-04-transcripcion-05-11-2024.pdf>

**Figura N°1**  
Registro Nacional de Límites



**Fuente:** Demarca Perú



Específicamente, según el RENLIM (Registro Nacional de Límites), al **14 de febrero de 2026**, solo se han registrado **25,580.6 kilómetros** de límites territoriales de **1,285, 215.60 km<sup>2</sup>** de superficie continental<sup>2</sup>. La mayor complejidad reside en los límites interdistritales (naranjas), que son los más abundantes y aquellos donde históricamente se presentan mayores disputas territoriales en el Perú. La alta densidad de puntos que se observa en los Andes centrales y la sierra peruana refleja la dificultad geográfica de trazar límites en zonas de relieve accidentado.

Bajo este contexto, el sistema reporta solo 8,147,143 beneficiarios de 34 millones de personas, lo que indica que esta labor de delimitación es crucial para la gestión de servicios públicos y la organización administrativa que afecta a millones de personas. A pesar de los avances, históricamente la mayoría de los 1,800+ distritos carecían de límites precisos. Hacia 2024, solo 18 provincias tenían sus límites totalmente saneados y cartografiados, destacando la necesidad de actualizar la cartografía a escala 1:25,000. En el primer semestre de 2025, la PCM aprobó 7 leyes de demarcación, saneando más de 2,500 km de límites.

Complementariamente, entre los años 2021 y 2026, el Congreso de la República ha centrado sus esfuerzos legislativos en el saneamiento y organización territorial, priorizando la definición técnica y el cierre de tramos entre circunscripciones para reducir la incertidumbre jurídica. Entre las normas más recientes destaca la Ley N.º 32280, publicada en abril de 2025, la cual logró el saneamiento de un tramo de 51 kilómetros entre Arequipa e Ica, beneficiando a más de 20,000 habitantes y cerrando aproximadamente el 80% de dicha colindancia.

En general, el marco normativo incluye leyes relevantes como la Ley N.º 32311 (Áncash), la Ley N.º 32308 (saneamiento total entre Arequipa y Ayacucho), la Ley N.º 32281 (distritos de Lancones y Querecotillo), la Ley N.º 32277, la Ley N.º 32239 (Cusco y Puno), la Ley N.º 32134, la Ley N.º 31999 y la Ley N.º 31463, esta última fundamental por establecer un proceso excepcional para el saneamiento a nivel nacional. Adicionalmente, durante el periodo se promulgaron otras leyes, los cuales han abordado colindancias entre diversos departamentos como Arequipa, Ayacucho, Cusco, Huánuco, Pasco, Piura, Tumbes, Amazonas, La Libertad, Lambayeque, Junín, Huancavelica, Lima y Áncash.

Sin embargo, el proceso de saneamiento interdepartamental refleja este estancamiento: de todas las colindancias existentes, solo pocas están completamente saneadas, lo que representa aproximadamente el 31% de avance. Esta cifra evidencia un cuello de botella que exige medidas correctivas urgentes para avanzar en la política nacional de descentralización.

---

<sup>2</sup> El territorio peruano es un rompecabezas gigante. Cada kilómetro registrado en el RENLIM es una pieza que ha sido auditada, validada legalmente y aceptada por las partes involucradas. Los 25,580 km representan, en esencia, la parte del "rompecabezas" que ya está correctamente ensamblada.

Además, la falta de una plataforma tecnológica unificada ha permitido la coexistencia de cartografías referenciales con fines distintos, generando ambigüedad sobre cuál es el "dato oficial". La carencia de un sistema de trazabilidad impide que las autoridades identifiquen claramente qué tramos están vigentes, cuáles son provisionales y cuáles permanecen en controversia.

Asimismo, la ausencia de un mecanismo de "silencio positivo" en los hitos intermedios del proceso y la falta de un circuito de controversias escalonado —que combine conciliación técnica, mediación y consulta poblacional como último recurso— han convertido el saneamiento en un camino excesivamente burocrático. Los procedimientos actuales, centrados en el perfeccionismo formal, terminan bloqueando soluciones pragmáticas necesarias para la población.

Del mismo modo, la presente propuesta legislativa identificó que la falta de plazos máximos por etapa contribuye a la dilación administrativa. La carencia de metas de gestión obligatorias y la ausencia de una planificación vinculante multianual han restado continuidad a los esfuerzos realizados por los distintos niveles de gobierno.

Aunado a lo anterior, el contexto político añade otra capa de complejidad, pues la falta de una regulación clara sobre la participación ciudadana y la validación de firmas por el RENIEC en procesos de demarcación ha generado, en ocasiones, conflictos sociales en lugar de soluciones. Es fundamental blindar el proceso de intereses coyunturales y asegurar que la voluntad de la población esté respaldada por evidencia técnica.

Por otra parte, se ha identificado una sobrerregulación que no se traduce en eficiencia, como la duplicidad de registros y la creación de instancias sin una articulación clara con los sistemas funcionales existentes. La modernización requiere simplificar los instrumentos y fortalecer la rectoría de la SDOT-PCM sobre bases técnicas sólidas.

Adicionalmente, los riesgos geodinámicos y climatológicos que afectan a centros poblados capitales de distrito exigen mecanismos de excepción que no existen con la debida celeridad. Actualmente, la población en zonas vulnerables puede quedar desatendida mientras se tramitan expedientes demarcatorios que no contemplan la urgencia de la seguridad física.

Finalmente, el problema público radica en que la actual desarticulación, la debilidad técnica de los actores subnacionales y la ausencia de una visión de gestión por resultados impiden que la demarcación territorial cumpla su fin último: el ejercicio efectivo de los derechos de los ciudadanos en una circunscripción bien organizada. Esta propuesta de modificación legal busca precisamente destrabar estos cuellos de botella.

## II. ANÁLISIS DEL ESTADO ACTUAL DE LA SITUACIÓN FÁCTICA QUE SE PRETENDE MODIFICAR

La realidad territorial del Perú se encuentra actualmente marcada por un profundo rezago en el saneamiento de sus límites, donde más del 80% de las circunscripciones político-administrativas carecen de una ley de demarcación definitiva. Esta precariedad cartográfica no es un problema meramente técnico, sino una barrera estructural que impide al Estado ejercer una soberanía administrativa eficiente. La coexistencia de límites referenciales, basados en interpretaciones históricas o censales, genera una superposición de jurisdicciones que desorienta la inversión pública y privada, dejando a miles de ciudadanos en un "limbo" institucional donde no queda claro qué municipalidad o gobierno regional debe atender sus necesidades básicas.

A pesar de que la Ley N° 27795 fue diseñada para ordenar este caos, su implementación ha sido lenta y burocrática, evidenciando una brecha crítica entre la norma y la práctica. Actualmente, el proceso depende de una cadena de aprobaciones que se fragmenta entre los Gobiernos Regionales y la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial (SDOT) de la PCM, sin que existan plazos perentorios o mecanismos de incentivos que dinamicen la gestión. Esta falta de agilidad ha provocado que expedientes de saneamiento permanezcan estancados por décadas, mientras la dinámica social y el crecimiento urbano sobrepasan la capacidad de respuesta de las entidades competentes.

Un aspecto crítico de la situación fáctica actual es la debilidad de las Unidades Técnicas de Demarcación Territorial en los niveles subnacionales. Muchos Gobiernos Regionales enfrentan una carencia de especialistas calificados y una alta rotación de personal, lo que interrumpe la continuidad de los Estudios de Diagnóstico y Zonificación (EDZ). Sin estos instrumentos técnicos actualizados —que hoy presentan vigencias inciertas o metodologías heterogéneas—, es imposible estructurar una organización del territorio que responda a las interacciones físicas, culturales y económicas reales de la población, perpetuando una estructura administrativa que no coincide con la geografía humana del país.

En el ámbito de las controversias territoriales, el escenario es particularmente complejo debido a la falta de mecanismos resolutivos eficientes. Cuando dos jurisdicciones no logran un acuerdo, el proceso entra en una fase de parálisis técnica, ya que la normativa vigente no ha desarrollado con suficiente claridad la consulta poblacional ni la intervención dirimente de la PCM en zonas de interés nacional. Esta parálisis no solo detiene el saneamiento, sino que se convierte en un caldo de cultivo para conflictos sociales, donde las poblaciones involucradas perciben la indefinición de límites como una amenaza a su identidad o a sus recursos, exacerbando tensiones que terminan en paros o enfrentamientos.

La fragmentación distrital es otro hecho fáctico innegable que distorsiona la gestión pública. En la actualidad, el país cuenta con una gran cantidad de distritos creados bajo criterios políticos más que técnicos, muchos de los cuales no cumplen con los requisitos mínimos de población o sostenibilidad fiscal. Esta "atomización" del territorio dificulta la economía de escala en la prestación de servicios y genera una carga administrativa insostenible para el tesoro público. La falta de un filtro riguroso en la fase de creación de nuevas circunscripciones ha llevado a que la demarcación sea vista como un fin en sí mismo para obtener recursos, y no como una herramienta de desarrollo.

Asimismo, existe una alarmante falta de interoperabilidad entre las instituciones que generan información cartográfica. Actualmente, instituciones como el INEI, el IGN, la PCM y los gobiernos locales manejan datos que a menudo se contradicen entre sí. Esta ausencia de un "Dato Único Oficial" permite que las entidades ejecuten proyectos de inversión o planes de desarrollo basados en límites distintos, lo que resulta en duplicidad de esfuerzos, conflictos por el cobro de arbitrios y una planificación del territorio que no guarda coherencia con la realidad física inscrita en las leyes de naturaleza demarcatoria.

La participación de la población organizada también enfrenta obstáculos significativos en el sistema actual. Los procesos para acreditar el respaldo ciudadano a iniciativas de demarcación son a menudo cuestionados por su falta de rigor o por la dificultad de validar la residencia efectiva de los solicitantes. Esto ha permitido que grupos con intereses particulares promuevan cambios territoriales que no reflejan el sentir de la mayoría, o que iniciativas legítimas sean archivadas por deficiencias en la recolección de firmas, evidenciando la necesidad de un rol más activo y técnico del RENIEC para garantizar la transparencia y legitimidad de estos procesos.

En las zonas de frontera y áreas declaradas de interés nacional, la situación es aún más urgente. Estos espacios, fundamentales para la seguridad y el desarrollo estratégico, a menudo presentan los mayores índices de abandono y desorden territorial. El marco actual no prioriza de manera efectiva estas zonas, y la falta de una coordinación fluida entre la PCM, el Ministerio de Defensa y Relaciones Exteriores ralentiza las acciones de demarcación que son vitales para consolidar la presencia del Estado en los márgenes del territorio nacional, dejando estas áreas vulnerables a dinámicas de informalidad.

Otro problema fáctico es la rigidez frente a los desastres naturales. Cuando un centro poblado capital es devastado o se encuentra en una zona de alto riesgo geodinámico, los procesos actuales de traslado de capital o reasentamiento administrativo son extremadamente lentos. Esta burocracia impide que el Estado responda con la celeridad que exige la protección de la vida humana, obligando a las poblaciones a permanecer en zonas de peligro o a integrarse de manera informal a otras jurisdicciones sin que su situación administrativa esté saneada, lo que complica la canalización de ayuda y reconstrucción.



Finalmente, el análisis fáctico revela que la gestión territorial ha sido despojada de su carácter estratégico para convertirse en un trámite puramente reactivo. No existe una cultura de planificación a largo plazo, ya que los *planes nacionales y anuales de demarcación* carecen de vinculación presupuestal y de metas de gestión obligatorias. Esta desarticulación financiera y operativa hace que el saneamiento de límites dependa más de la voluntad política de turno que de una política de Estado sostenida, lo que justifica la necesidad de una reforma que modernice y fortalezca el sistema para asegurar la gobernabilidad y la paz social.

### III. NUEVO ESTADO QUE GENERA LA PROPUESTA NORMATIVA

En primer término, la presente propuesta normativa constituye un esfuerzo sistémico para superar el estancamiento histórico del saneamiento de límites en el Perú. A través de la modificación de la Ley N° 27795, se busca transitar de un modelo de gestión reactivo hacia uno proactivo, técnico y con metas claras. La modificatoria no solo ajusta procedimientos administrativos, sino que redefine la gobernanza territorial, estableciendo una jerarquía normativa clara y mecanismos de resolución de conflictos que priorizan la estabilidad de las circunscripciones y el bienestar de la población.

Consecuentemente, la implementación de la presente iniciativa normativa proyecta una transformación estructural en la gobernanza del territorio peruano, transitando de un sistema burocrático hacia un modelo de gestión por procesos eficiente y predecible. El nuevo estado se caracteriza por la consolidación del "Dato Único Oficial", administrado por la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial (SDOT-PCM), lo que erradica la coexistencia de cartografías contradictorias entre entidades. Este avance permitirá que el INEI, el MEF y los gobiernos regionales operen bajo una sola realidad geográfica, eliminando las inconsistencias en la prestación de servicios y asegurando que la inversión pública llegue con precisión a las poblaciones que realmente corresponden a cada jurisdicción.

Por otra parte, un pilar fundamental de la propuesta es la redefinición de los "límites territoriales". Mediante el establecimiento de que estos son exclusivamente los contenidos en leyes de naturaleza demarcatoria y representados en la Cartografía Nacional, se traza una línea divisoria necesaria con los límites comunales o de propiedad. Esta distinción fáctica evita la confusión jurídica que a menudo paraliza la inversión pública, aclarando que el saneamiento de límites político-administrativos no vulnera los derechos de propiedad preexistentes, pero sí define la jurisdicción para la prestación de servicios.

Asimismo, la instauración del "Dato Único Oficial" es, quizás, el cambio tecnológico más ambicioso de esta propuesta. Con la imposición de adoptar la cartografía inscrita en el SIG nacional de la SDOT-PCM para todas las instituciones públicas y privadas, se elimina el caos de los límites referenciales. La interpretación técnica-jurídica de las leyes vigentes por

parte de la SDOT, en coordinación con el IGN, cierra la brecha entre el texto legal y la realidad cartográfica. En casos de ambigüedad en leyes antiguas, la SDOT emitirá opiniones vinculantes basadas en antecedentes legislativos y cartografía histórica. Esto permite que los "límites de papel" se conviertan en límites geográficamente precisos en la Carta Nacional, proporcionando la seguridad jurídica que la inversión y la gestión pública demandan. Esta plataforma permitirá la trazabilidad total de los límites: desde aquellos saneados por ley hasta los tramos provisionales o en controversia, permitiendo que cualquier entidad del Estado sepa con precisión dónde termina una jurisdicción y empieza la otra.

De igual modo, la clasificación de las acciones técnicas en "Regularización" y "Formalización" introduce una especialización operativa necesaria. Mientras que la regularización se enfoca estrictamente en el saneamiento (delimitación y redelimitación), la formalización aborda la creación o modificación de estructuras (anexiones, fusiones y traslados de capital). Esta segmentación permite que el Estado asigne recursos y procedimientos diferenciados según la complejidad de cada caso, evitando que los procesos de saneamiento queden atrapados en las exigencias políticas de las creaciones distritales.

A tal efecto, la rectoría de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), ejercida a través de la SDOT, se ve fortalecida con facultades de evaluación y aprobación vinculante. Este cambio es crucial para garantizar estándares técnicos nacionales uniformes. La SDOT ya no solo emite opiniones, sino que valida la viabilidad de los expedientes SOT y EDZ, asegurando que la autonomía regional en la elaboración de propuestas no derive en una fragmentación territorial anárquica o técnicamente insostenible.

En ese sentido, en este nuevo escenario, la rectoría de la Presidencia del Consejo de Ministros se fortalece significativamente mediante una descentralización técnica efectiva. La SDOT-PCM recupera la capacidad de evaluar y aprobar directamente los Estudios de Diagnóstico y Zonificación (EDZ) y los Expedientes de Saneamiento y Organización Territorial (SOT), pero bajo un esquema de acompañamiento permanente a los gobiernos regionales. Esto genera un flujo de trabajo dinámico donde las regiones mantienen la iniciativa técnica por su conocimiento del territorio, mientras que el ente rector garantiza la uniformidad de estándares nacionales, evitando que los procesos se dilaten por discrepancias de criterios formales entre ambos niveles de gobierno.

Adicionalmente, los Gobiernos Regionales consolidan su rol protagónico en la gestión de acciones intradepartamentales mediante un nuevo sistema de incentivos basado en el Presupuesto por Resultados (PpR). Esta propuesta sustituye el enfoque punitivo previo por uno centrado en la eficiencia, donde la agilización y profesionalización de los expedientes de saneamiento de límites se traduce directamente en mejores condiciones presupuestarias para



la región. Mediante el fomento de una competencia constructiva y la oferta de soporte técnico especializado, la norma incentiva a las Unidades de Demarcación a superar cuellos de botella históricos, permitiendo que aquellas regiones con mayor capacidad técnica aseguren una organización territorial más ágil y efectiva.

Paralelamente, el fortalecimiento del Registro Nacional de Profesionales y Técnicos asegura que el sistema cuente con capital humano altamente especializado y acreditado y que la calidad de los expedientes sea uniforme. La acreditación y evaluación continua por parte de la SDOT garantiza que los especialistas que trabajan en los Gobiernos Regionales posean las competencias necesarias para manejar sistemas de información geográfica y criterios jurídicos complejos. Esto profesionaliza la gestión territorial y reduce el margen de error técnico. En consecuencia, el nuevo estado garantiza que quienes operen los instrumentos de demarcación posean competencias actualizadas y uniformes a nivel nacional. Esto reduce drásticamente el margen de error en la elaboración de la cartografía y los informes técnicos, aumentando la confianza de la población y de las autoridades locales en los resultados del proceso, y minimizando las observaciones legales que suelen retrasar la aprobación de las leyes demarcatorias en el Congreso.

En cuanto a los instrumentos de gestión, el Estudio de Diagnóstico y Zonificación (EDZ) se consolida como la piedra angular del sistema, con una vigencia establecida de 10 años. Debido a la inclusión de un marco temporal definido en este instrumento, los gobiernos subnacionales se ven obligados a realizar una planificación estratégica que trascienda las gestiones de turno. El EDZ deja de ser un documento estático para convertirse en una herramienta dinámica que evalúa interacciones físicas, culturales y económicas, garantizando que cualquier propuesta de demarcación responda a la realidad fáctica del territorio.

Bajo esta premisa, en el ámbito de la planificación, el país pasará de acciones aisladas a una visión de largo plazo con la instauración del Plan Nacional de Demarcación Territorial, con una vigencia de diez años. Este instrumento, vinculado a la asignación presupuestal del MEF, asegura la continuidad de las políticas de saneamiento más allá de los ciclos de gobierno. La obligatoriedad de informar semestralmente al Congreso sobre los avances del Plan Nacional y los Planes Anuales introduce un mecanismo de rendición de cuentas que obliga a las autoridades a cumplir metas concretas, transformando la demarcación en una prioridad real de la agenda pública.

Complementariamente, los Planes Anuales de Demarcación Territorial, aprobados en noviembre del año anterior, permiten una previsión presupuestaria real. Así, luego de vincular el cumplimiento de estas metas con incentivos de gestión como el PpR, se crea un círculo virtuoso de eficiencia. Las entidades ya no ven la demarcación como una carga, sino



como una meta institucional que, de cumplirse, reporta beneficios operativos y financieros, alineando los intereses de los funcionarios con la necesidad de saneamiento del país.

Por otra parte, la sostenibilidad fiscal se convierte en el "filtro de oro" para la creación de nuevos distritos y provincias. La opinión favorable del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) deja de ser un trámite para ser un requisito obligatorio que debe considerar la situación de pobreza y el sustento técnico-legal de los Comités Pro Creación. El nuevo estado prioriza la creación de unidades político-administrativas capaces de autosostenerse y gestionar sus propios recursos, garantizando que el nacimiento de una nueva jurisdicción sea sinónimo de desarrollo y no una carga adicional para el erario nacional, especialmente en zonas de pobreza y extrema pobreza.

De manera análoga, la modificación de la tipología de distritos es otro punto de modernización relevante. Mediante la exclusión de los criterios rígidos a las regiones de sierra y selva, se reconoce la heterogeneidad geográfica del Perú. El nuevo estado normativo permite que distritos en zonas rurales o amazónicas, que por su dispersión poblacional no cumplen con estándares de costa, puedan ser creados y saneados bajo criterios de accesibilidad y funcionabilidad, corrigiendo una injusticia histórica en la organización territorial del interior del país.

Asimismo, en zonas de frontera o de interés nacional, la PCM asume un liderazgo directo y prioritario. El nuevo estado normativo exige informes semestrales al Congreso, lo que garantiza el control político sobre el avance de la soberanía administrativa en los límites internacionales. La obligatoriedad de contar con opiniones de Relaciones Exteriores, Defensa e Interior asegura que la organización territorial en estas zonas críticas responda a una visión integral de Estado, protegiendo la integridad nacional frente a amenazas externas o informalidad. El nuevo estado facilita que los distritos más alejados del país cuenten con límites saneados de forma preferente, lo que a su vez atrae mayor inversión en infraestructura y servicios, consolidando la presencia efectiva del Estado peruano en sus límites internacionales.

Cabe destacar que el **Procedimiento de Excepción** ante riesgos físicos inminentes constituye una respuesta estratégica para superar la parálisis administrativa que suele obstaculizar la gestión estatal frente a desastres naturales. Tras facultar a la SDOT-PCM para ejecutar traslados de capitales o fusiones y anexiones provisionales de centros poblados, este mecanismo prioriza la protección de la integridad ciudadana sobre la rigidez de los expedientes de saneamiento ordinarios. De este modo, el Estado garantiza una capacidad de respuesta ágil que, al integrar la gestión del riesgo con la demarcación territorial, asegura la reubicación administrativa oportuna de las poblaciones vulnerables y salvaguarda efectivamente el derecho fundamental a la vida y la seguridad.



Aunado a ello, la formalización del rol del RENIEC en la acreditación del respaldo ciudadano marca un avance democrático crucial al dotar al proceso de una legitimidad técnica indiscutible. Con el requisito de contar con el 20% de firmas validadas de electores residentes para las iniciativas de demarcación, se establece un **nuevo paradigma de orden** que neutraliza las manipulaciones políticas de grupos minoritarios o intereses particulares. Esta institucionalización transforma la consulta poblacional de un proceso ambiguo en una herramienta técnica de cierre definitivo, donde el uso de reglas claras sobre el padrón electoral y la neutralidad garantizan que cualquier cambio territorial responda a una base social sólida y verificable, asegurando así la paz social y la estabilidad en las circunscripciones afectadas.

En ese orden de ideas, la consulta poblacional se redefine como un mecanismo de última instancia ante controversias persistentes, aplicable a centros poblados con más de 150 habitantes. Con el establecimiento de los requisitos de la consulta bajo rango de ley, en lugar de una disposición reglamentaria, se brinda mayor seguridad jurídica de los ciudadanos involucrados. Se establecen reglas claras sobre el padrón electoral y una residencia mínima de dos años, evitando el "turismo electoral" y asegurando que quienes decidan el destino de un territorio sean quienes realmente lo habitan y lo conocen.

Adicionalmente, la modificatoria también aborda la transparencia mediante la ratificación obligatoria de los acuerdos de límites por parte de los Consejos Regionales o Concejos Municipales. Esta validación política de un acuerdo técnico asegura que los límites no sean fruto de negociaciones unilaterales, sino de un consenso institucional transparente. La inscripción de estos acuerdos en el registro nacional garantiza su validez frente a terceros y los protege de cuestionamientos políticos posteriores, consolidando la paz social en las zonas de colindancia.

Finalmente, la relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo se agiliza mediante plazos máximos obligatorios para la presentación de proyectos de ley una vez aprobado el expediente técnico (SOT). Este flujo ininterrumpido garantiza que el esfuerzo técnico de las regiones y la población no quede engavetado, sino que se materialice en leyes de naturaleza demarcatoria en un periodo máximo de tres meses. En conclusión, el nuevo estado que genera la propuesta es el de un territorio nacional debidamente organizado, con seguridad jurídica para sus ciudadanos y una estructura administrativa moderna que sirve como base sólida para el desarrollo sostenible del país.

Por ende, la disposición sobre la vigencia e implementación progresiva de la ley reconoce la complejidad del cambio. Dado que la propuesta otorga 90 días para la reglamentación y condicionar la ejecución a la asignación de recursos, la propuesta evita generar falsas expectativas. Se trata de una transición ordenada hacia un nuevo estado de organización territorial donde



el rigor técnico, la sostenibilidad financiera y la participación ciudadana validada son los pilares de un Perú territorialmente integrado y saneado.

En resumen, este nuevo marco normativo transforma la demarcación territorial de un proceso oscuro y eterno en una herramienta de gestión moderna y transparente. Gracias a la gestión orientada a destrabar las controversias, profesionalizar a los actores y unificar la información cartográfica, el Estado recupera su capacidad de organizar el territorio de manera lógica. Este orden es la base indispensable para la descentralización efectiva, la gobernabilidad democrática y, fundamentalmente, para que cada peruano sepa con certeza en qué distrito vive y qué autoridades son responsables de su bienestar.

#### **IV. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA PROPUESTA**

La presente propuesta legislativa se sustenta, en primer término, en el artículo 102, numeral 1 de la Constitución Política del Perú, que faculta al Congreso de la República para dar leyes, interpretarlas, modificarlas o derogarlas. En el ámbito específico de la organización territorial, la norma se erige sobre el artículo 189 de la Carta Magna, el cual establece que el territorio de la República se divide en regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se ejerce el gobierno unitario de manera descentralizada y desconcentrada, principio que la reforma busca fortalecer mediante un saneamiento de límites eficiente.

Asimismo, la iniciativa guarda estricta coherencia con el artículo 102, numeral 7 de la Constitución, que otorga al Legislativo la atribución de aprobar la demarcación territorial propuesta por el Poder Ejecutivo. Esta propuesta moderniza dicha facultad al introducir la figura del "Dato Único Oficial" y procedimientos de excepción ante riesgos geodinámicos, garantizando que el mandato constitucional de organizar el territorio no se vea paralizado por la ausencia de límites definidos en su integridad, priorizando siempre la seguridad de la vida humana.

En el marco de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), la propuesta fortalece la función rectora de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) a través de la SDOT. La modificatoria desarrolla la competencia del Ejecutivo para dictar normas y procedimientos técnicos que aseguren la interoperabilidad entre sectores, corrigiendo la actual dispersión cartográfica que vulnera el principio de legalidad y genera conflictos de competencia entre diversas entidades del Estado por el uso de límites referenciales.

Desde la perspectiva de la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, la propuesta jurídica refuerza la autonomía técnica de los Gobiernos Regionales en la conducción de acciones intradepartamentales. Con la modificación de los mecanismos de control, sustituyendo sanciones punitivas por incentivos de Presupuesto por Resultados (PpR), se alinea con

el principio de subsidiariedad, reconociendo que la demarcación es un proceso técnico-progresivo que depende de la asignación efectiva de recursos y no solo de la voluntad política del titular regional.

Un pilar jurídico fundamental de la reforma es la regulación de la Participación Ciudadana, amparada en el artículo 2, numeral 17 de la Constitución. Con la elevación al rango de ley los requisitos para la consulta poblacional y la validación de firmas por parte del RENIEC, se otorga seguridad jurídica al proceso, evitando que las iniciativas de creación distrital sean desnaturalizadas por intereses coyunturales y garantizando que el respaldo ciudadano sea técnico, verificable y con arraigo territorial acreditado.

La propuesta introduce el concepto de **sostenibilidad fiscal**, vinculando la creación de nuevas circunscripciones con la opinión favorable del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Jurídicamente, esto responde al principio de equilibrio presupuestario y a la necesidad de evitar la fragmentación territorial ineficiente, asegurando que cada nuevo distrito nazca con la capacidad de garantizar servicios públicos básicos a su población, cumpliendo así con los fines del Estado establecidos en el artículo 44 de la Constitución.

En cuanto al saneamiento de límites, la modificatoria aborda la jerarquía normativa al establecer que, ante incompatibilidades entre leyes demarcatorias, prevalecerá aquella que garantice el saneamiento técnico y la estabilidad jurisdiccional. Este criterio de **especialidad y prevalencia** busca resolver vacíos legales históricos que han generado superposiciones territoriales, dotando a la SDOT-PCM de la facultad de interpretación técnica vinculante para pacificar conflictos de límites mediante el rigor técnico y cartográfico. La modernización de la gestión territorial se apoya jurídicamente en el marco de la Transformación Digital del Estado. Debido a que establece la obligatoriedad de la Plataforma del Sistema de Información Geográfica (SIG) nacional como fuente única, la ley impone un deber de interoperabilidad a todas las instituciones públicas. Esto garantiza que las acciones de los sectores salud, educación y vivienda se ejecuten sobre una base geográfica común, eliminando la indefensión jurídica de los ciudadanos ubicados en zonas de controversia.

Respecto a las zonas de frontera, la propuesta se fundamenta en el carácter de **interés nacional y seguridad pública**, alineándose con los tratados internacionales de límites. Mediante la exigencia de opiniones vinculantes de Relaciones Exteriores, Defensa e Interior para cualquier modificación en estas zonas, la norma protege la soberanía nacional y asegura que la organización territorial subnacional sea coherente con la política exterior y la defensa del territorio nacional, principios rectores del Estado peruano.

En el ámbito del Derecho Internacional, la propuesta se fundamenta en el principio de **Pacta Sunt Servanda** y en el respeto irrestricto a los Tratados de Límites debidamente ratificados por el Perú, los cuales forman parte del

derecho nacional conforme al artículo 55 de la Constitución. Mediante la priorización del saneamiento en estas áreas, el Estado organiza su administración, ejerce soberanía efectiva y garantiza el cumplimiento de los acuerdos de integración fronteriza, reforzando así su presencia en las zonas más estratégicas del país.

Finalmente, la disposición sobre la vigencia e implementación progresiva de la ley respeta el principio de seguridad jurídica y no retroactividad de las normas. Con el fin de asegurar un tránsito ordenado y evitar la parálisis administrativa, la propuesta establece un plazo de 90 días para la reglamentación y condiciona la ejecución a la disponibilidad presupuestal, garantizando así que los expedientes en trámite alcancen los nuevos estándares de eficiencia.

## V. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú, Art. 43, 44, 102, numeral 1 y 7, 189.
- Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial,
- Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización
- Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado
- Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE)
- Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades
- Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
- Ley N° 26300, Ley de Participación Ciudadana
- Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones
- Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General
- Política Nacional de Demarcación y Organización Territorial – PNDOT
- Plan Nacional de Demarcación Territorial

## VI. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

De una revisión al Portal Parlamentario, se encontró los siguientes antecedentes:

Proyecto de Ley	Fecha	Título	Autor
14155/2025-CR	06/03/2026	PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 13 DE LA LEY N.º 27795, LEY DE DEMARCACIÓN Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, PARA CERRAR LAS BRECHAS EXISTENTES EN EL SANEAMIENTO DE LÍMITES	Ugarte Mamani, Jhakeline Katy



13978/2025-CR	16/02/2026	PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 27795, PARA FORTALECER Y OPTIMIZAR LA GESTIÓN EN LOS PROCEDIMIENTOS DE DEMARCACIÓN TERRITORIAL	Valer Pinto, Héctor
12107/2025-CR	15/08/2025	PROYECTO DE LEY DE DEMARCACIÓN Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, A FIN DE REGULAR LA DELIMITACIÓN TERRITORIAL DE FORMA PARCIAL	Bellido Ugarte, Guido
11843/2024-CR	04/07/2025	LEY QUE REGULA EL TRATAMIENTO DE CONTROVERSIAS TERRITORIALES, ENMARCADO A LA LEY N° 27795, LEY DE DEMARCACIÓN Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL	Flores Ancachi, Jorge Luis
10411/2024-CR	04/03/2025	LEY QUE MODIFICA LA LEY 27795, LEY DE DEMARCACIÓN Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, SOBRE PROCEDIMIENTO PARA LA CREACIÓN DE DISTRITOS	Soto Reyes, Alejandro
10195/2024-CR	12/02/2025	LEY QUE ESTABLECE PROCEDIMIENTOS PARA LA REGULACIÓN Y SOLUCIÓN DE DISPUTAS Y CONTROVERSIAS EN PROCESOS DE DELIMITACIÓN TERRITORIAL AL MODIFICAR EL ARTICULO 12° DE LA LEY 27795 – LEY DE DEMARCACIÓN Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL	Ugarte Mamani, Jhakeline Katy
09478/2024-CR	07/11/2024	LEY QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 2, 4, 5, 9, 10, 12, 13, 14, 15 Y DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL DE LA LEY 27795, LEY DE DEMARCACIÓN Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, PARA IMPULSAR LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN.	Quispe Mamani, Wilson Rusbel

09451/2024-CR	07/11/2024	LEY QUE MODIFICA LA LEY 27795, LEY DE DEMARCACIÓN Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, A FIN DE FORTALECER Y FACILITAR LA DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL.	Gonza Castillo, Américo
09269/2024-CR	18/10/2024	LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 5 DE LA LEY 27795, LEY DE DEMARCACIÓN Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL	Gutiérrez Ticona, Paul Silvio
09207/2024-CR	16/10/2024	LEY QUE MODIFICA LA LEY 27795 PARA FORTALECER EL PROCESO DE DEMARCACIÓN Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL EN EL PERU	Bellido Ugarte, Guido
08389/2023-CR	16/07/2024	LEY QUE MODIFICA LA LEY 27795, LEY DE DEMARCACIÓN Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, PARA FORTALECER EL PROCESO DE DISTRITALIZACIÓN	Taipe Coronado María
07836/2023-CR	14/05/2024	LEY QUE MODIFICA LA LEY 27795 LEY DE DEMARCACIÓN Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL	Flores Ramírez, Alex Randu
07769/2023-CR	06/05/2024	LEY QUE MODIFICA LA LEY 27795 LEY DE DEMARCACIÓN Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, CON FIN DE IMPULSAR LA DEMARCACIÓN Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL PAÍS	Aragón Carreño, Luis Ángel

## VII. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA QUE SE PROPONE SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Es preciso enfatizar que la presente iniciativa legislativa constituye una **modificatoria de alcance normativo a la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial**, diseñada para optimizar la eficiencia administrativa y el proceso de saneamiento de límites. Bajo esta premisa, la propuesta no colisiona con el marco constitucional vigente, sino que se alinea con el mandato de descentralización y ordenamiento territorial estipulado en el artículo 189 de la Constitución Política del Perú, respetando escrupulosamente el rol rector de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial (SDOT-PCM) y las competencias propias de los gobiernos subnacionales en un ejercicio de coordinación multinivel.

La entrada en vigor de la presente ley introduce una modernización integral en sus conceptos básicos, procedimientos y mecanismos de gestión de la Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, con el fin de destrabar el proceso de saneamiento de límites. La modificatoria redefine términos esenciales como límites territoriales y acciones técnicas (regularización y formalización), lo que armoniza la normativa vigente con las necesidades operativas actuales, reduciendo la ambigüedad que ha dificultado históricamente la ejecución de demarcaciones.

Un efecto central de la norma es la consolidación del rol rector de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial (SDOT-PCM) dentro del Sistema Nacional de Demarcación Territorial. Mediante la elevación a rango de ley la aprobación técnica de los Estudios de Diagnóstico y Zonificación (EDZ) y los Expedientes de Saneamiento y Organización Territorial (SOT), se estandariza el proceso a nivel nacional, superando la disparidad de capacidades técnicas de las unidades subnacionales y asegurando la coherencia cartográfica.

Asimismo, la propuesta modifica sustancialmente el régimen de competencias, reafirmando que la elaboración del EDZ permanece en el ámbito de los gobiernos regionales por su conocimiento directo del territorio. Esta precisión jurídica es fundamental para evitar la recentralización de funciones y fortalecer, en su lugar, la coordinación multinivel, estableciendo un marco donde la autonomía regional se ejerce en un entorno técnico normado por la instancia nacional.

En cuanto al procedimiento provincial, la norma introduce plazos específicos y un flujo de trabajo que integra al Ejecutivo y al Congreso en tiempos definidos. Mediante la exigencia de la ratificación del EDZ por los consejos regionales, se garantiza que esta acción de control colegiado evite usos unilaterales o políticos, salvaguardando la sostenibilidad económica del proceso.

Respecto a la participación ciudadana, la reforma sustituye la ambigüedad por reglas claras, al establecer el uso del padrón y la validación de firmas por parte del RENIEC para acreditar el respaldo a las iniciativas de demarcación. Esta medida otorga legitimidad a los pedidos ciudadanos y previene conflictos sociales derivados de umbrales poblacionales mal definidos o sin validación técnica.

La propuesta normativa también introduce un blindaje procedimental para zonas de frontera e interés nacional, priorizando estos trámites y exigiendo la opinión técnica de ministerios competentes como el MEF, Relaciones Exteriores y Defensa. Esto asegura que la creación de nuevas circunscripciones responda a criterios de viabilidad fiscal y seguridad nacional, evitando la sobrefragmentación distrital que complica la gobernanza. Un cambio trascendental es la sustitución de sanciones de suspensión a autoridades subnacionales por un enfoque de gestión basada en incentivos. La norma reconoce que el avance en el saneamiento depende de la



asignación presupuestal y la capacidad técnica operativa, por lo que el cumplimiento de los planes de demarcación se vincula al presupuesto por resultados (PpR) en lugar de mecanismos punitivos que podrían paralizar la gestión.

La iniciativa mejora el ordenamiento jurídico al unificar el "dato oficial" a través de una plataforma nacional SIG, resolviendo la inconsistencia operativa que surge cuando diversas entidades usan límites censales en lugar de demarcatorios. Esta herramienta garantiza la trazabilidad de los tramos vigentes, provisionales y en controversia, convirtiéndose en una fuente de verdad obligatoria para todos los niveles de gobierno.

En lo referente a la planificación, se fortalece el Plan Nacional de Demarcación Territorial y se instaura el Plan Anual como instrumentos vinculantes y de cumplimiento obligatorio. La obligación de actualizar periódicamente estos planes, sumada a la rendición de cuentas del Ejecutivo ante el Congreso, asegura la continuidad del proceso más allá de los ciclos políticos coyunturales.

Finalmente, la disposición complementaria final garantiza una implementación progresiva sujeta a la reglamentación y a la disponibilidad presupuestal. Con esta estructura, la norma se presenta como un marco técnico y jurídico viable que, al ser implementado, reducirá la brecha de saneamiento actual, transformando el proceso de demarcación en un motor de la política nacional de descentralización y ordenamiento territorial.

**VIII. RELACIÓN DE LA INICIATIVA CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO EXPRESADAS EN EL ACUERDO NACIONAL**

La presente propuesta se basa en el Acuerdo Nacional y está totalmente alineada con las siguientes políticas de Estado:

<b>ACUERDO NACIONAL</b>	
<b>OBJETIVOS</b>	<b>POLÍTICAS DE ESTADO</b>
<b>I. DEMOCRACIA Y ESTADO DE DERECHO</b>	8. DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA, ECONÓMICA Y ADMINISTRATIVA PARA PROPICIAR EL DESARROLLO INTEGRAL, ARMÓNICO Y SOSTENIDO DEL PERÚ
<b>IV. ESTADO EFICIENTE, TRANSPARENTE Y DESCENTRALIZADO</b>	24. AFIRMACIÓN DE UN ESTADO EFICIENTE Y TRANSPARENTE
	34. ORDENAMIENTO Y GESTIÓN TERRITORIAL

## IX. RELACIÓN DE LA INICIATIVA CON LA AGENDA LEGISLATIVA

Esta propuesta es plenamente conforme a la Agenda Legislativa Anual (Res. Leg. N° 006-2024-2025-CR). Esta vinculación técnica confirma su relevancia frente a las prioridades y ejes estratégicos definidos por el Congreso para el presente periodo, específicamente en:

Tema **27.** REGULACIÓN REFERIDA A LA DESCENTRALIZACIÓN Y FUNCIONES EN LOS DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO.

Tema **92.** MODERNIZACIÓN Y EFICIENCIA DE LA GESTIÓN DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Tema **105.** DEMARCACIÓN Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL.

## X. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

SUJETOS	BENEFICIOS	COSTO
<b>Estado</b> (PCM, Gobiernos Regionales y Locales)	Mayor eficiencia operativa mediante el "Dato Único Oficial" y la integración en el SIG. Mejora la planificación de políticas públicas y ejecución de inversiones al eliminar duplicidades e incertidumbres territoriales.	La implementación de la presente no genera costos adicionales al erario nacional, sino que reorienta el gasto existente hacia la eficiencia administrativa.
<b>Ciudadanía</b>	Acceso a servicios públicos más eficientes y focalizados. Seguridad jurídica sobre su jurisdicción de residencia. Participación ciudadana fortalecida en procesos de demarcación y consultas.	La propuesta se basa en un modelo de gestión por procesos que, mediante el Plan Nacional de Demarcación
<b>Población en zonas de riesgo / Frontera</b>	Priorización de acciones de demarcación y respuesta inmediata ante emergencias o riesgos físicos inminentes (fusión/anexión provisional).	Territorial, busca maximizar el uso de los recursos ya asignados a las respectivas instituciones,
<b>Profesionales y técnicos</b>	Profesionalización y reconocimiento a través del Registro Nacional de Profesionales y Técnicos en Demarcación, elevando estándares técnicos.	convirtiendo la dispersión de datos actuales en un activo único, trazable y auditable.
<b>Público en general</b>	Reducción de conflictos limítrofes interinstitucionales. Armonización de cartografía y mayor predictibilidad en la prestación de servicios.	