

**PERÚ**Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Oficina General de Asesoría
Jurídica*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia*

A : **ERICK RICHARD ANTUNEZ ALFARO**
COORDINADOR DE LA UNIDAD FUNCIONAL
UNIDAD FUNCIONAL PARA LA MEJORA DE LA ARTICULACIÓN DE
MATERIAS A CARGO DE LA PCM

De : **JOSE LUIS ROJAS ALCOCER**
JEFE DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 14276/2025-CR "Ley que fortalece la gestión y moderniza el proceso de demarcación y organización territorial, a través de la modificación de la ley 27795".

Referencia : Oficio N° 2070-2025-2026-CDRGLMGE-CR

Fecha Elaboración: Lima, 23 de abril de 2026

Tengo el agrado de dirigirme a usted en atención al oficio de la referencia, a través del cual la Presidencia de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 14276/2025-CR "Ley que fortalece la gestión y moderniza el proceso de demarcación y organización territorial, a través de la modificación de la ley 27795".

Sobre el particular, informo lo siguiente:

I. BASE LEGAL:

- 1.1 Constitución Política del Perú.
- 1.2 Reglamento del Congreso de la República.
- 1.3 Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- 1.4 Resolución Ministerial N° 199-2025-PCM, que aprueba el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros.

II. ANTECEDENTES:

- 2.1 El Proyecto de Ley N° 14276/2025-CR "Ley que fortalece la gestión y moderniza el proceso de demarcación y organización territorial, a través de la modificación de la ley 27795" corresponde a la iniciativa legislativa presentada por el Congresista de la República, Raúl Huamán Coronado, del Grupo Parlamentario "Fuerza Popular" y se sustenta en el derecho a la iniciativa en la formación de leyes reconocido a los Congresistas por el artículo 107 de la Constitución Política del Perú¹.

¹ **Artículo 107.-** El Presidente de la República y los Congresistas tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes. También tienen el mismo derecho en las materias que les son propias los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales y los colegios profesionales. Asimismo, lo tienen los ciudadanos que ejercen el derecho de iniciativa conforme a ley".

- 2.2 A través del Oficio N° 2070-2025-2026-CDRGLMGE-CR, la Presidencia de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República solicita a la Presidencia del Consejo de Ministros opinión sobre el Proyecto de Ley N° 14276/2025-CR, el mismo que se encuentra sustentado en el artículo 96² de la Constitución Política del Perú, modificado por el artículo 4 de la Ley N° 28484, y en el artículo 69³ del Texto Único Ordenado del Reglamento del Congreso de la República, que faculta a los Congresistas de la República a pedir la información que consideren necesaria a efecto de lograr el esclarecimiento de hechos o tener elementos de juicio para tomar decisiones adecuadas en el ejercicio de sus funciones.
- 2.3 Con Memorando N° D000240-2026-PCM-SDOT, la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial remite el Informe N° D000009-2026-PCM-SDOT-JLR, a través del cual se emite opinión sobre el Proyecto de Ley N° 14276/2025-CR.
- 2.4 A través del Oficio Múltiple N° D000423-2026-PCM-SC, la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros traslada al Ministerio de Economía y Finanzas, al Ministerio del Interior, al Ministerio de Defensa y al Ministerio de Relaciones Exteriores, el pedido de opinión respecto al Proyecto de Ley N° 14276/2025-CR, al encontrarse dentro del ámbito de sus competencias, precisando que las opiniones que para tal efecto emitan dichos ministerios, sean remitidas directamente a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República.

III. ANÁLISIS:

- 3.1 De conformidad con lo dispuesto en el literal g) del artículo 22 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado por Resolución Ministerial N° 199-2025-PCM, corresponde a la Oficina General de Asesoría Jurídica: *"Emitir opinión jurídico – legal respecto de los proyectos de Ley y autógrafas que someta a su consideración la Alta Dirección."*

Al amparo de dicho marco normativo, se precisa lo siguiente:

Contenido del Proyecto de Ley

- 3.2 El Proyecto de Ley N° 14276/2025-CR "Ley que fortalece la gestión y moderniza el proceso de demarcación y organización territorial, a través de la modificación de la ley 27795", consta de quince (15) artículos y una única (1) disposición complementaria final, que establecen lo siguiente:

"Artículo 1. Objeto de la Ley.

² **Constitución Política del Perú:**

"Artículo 96.- Cualquier representante al Congreso puede pedir a los Ministros de Estado, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, a los Gobiernos Regionales y Locales y a las instituciones que señala la ley, los informes que estime necesarios.

El pedido se hace por escrito y de acuerdo con el Reglamento del Congreso. La falta de respuesta da lugar a las responsabilidades de ley".

³ **Reglamento del Congreso de la República:**

"Artículo 69.- Los pedidos son proposiciones mediante las cuales los Congresistas ejercen su derecho de pedir la información que consideren necesaria a los Ministros y otras autoridades y órganos de la administración, a efecto de lograr el esclarecimiento de hechos o tener elementos de juicio para tomar decisiones adecuadas en el ejercicio de sus funciones (...)"

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 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

Declarase 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 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."

(...)

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.

Opinión de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial

- 3.3 Mediante Memorando N° D000240-2026-PCM-SDOT, la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial remite el Informe N° D000009-2026-PCM-SDOT-JLR, a través del cual se emite opinión sobre el Proyecto de Ley N° 14276/2025-CR, conforme al siguiente detalle:

"(...)

II. ANÁLISIS

(...)

a. Se propone que la definición de "límites territoriales" sea que "son los límites de las circunscripciones político-administrativas contenidas en leyes de naturaleza demarcatoria, susceptibles de ser representadas en la Cartografía Nacional (...)".

Al respecto, se considera que dicha modificación implicaría un obstáculo en el tratamiento de las acciones de demarcación territorial, por cuanto conforme al reglamento vigente de la Ley N° 27795, aprobado con el Decreto Supremo N° 191-2020-PCM, el límite territorial no solo se configura a partir de leyes de naturaleza demarcatoria sino también a partir de actas de acuerdo de límites o informes dirimientes anotados en el Registro Nacional de Límites. La anotación del límite en dicho registro surte efecto y permite continuar con el tratamiento de las acciones de demarcación territorial en los casos en los que aún no se haya emitido ley de naturaleza demarcatoria.

b. Se propone asimismo modificar la definición de "acciones de demarcación y organización territorial" clasificándolas en acciones de normalización, acciones de regularización y acciones de formalización.

Sobre el particular, se considera que la clasificación que se propone no resulta funcional por cuanto no se advierte que tenga un fin práctico, no se desarrolla la naturaleza de ninguno de los tipos de



clasificación ni se exponen las razones por las que las acciones de demarcación territorial pertenecen a una u otra clasificación.

(...)

2.2 La modificación del artículo 4 de la Ley N° 27795 propone que las acciones de demarcación territorial se encuentren sujetas a los requisitos que la Ley y su reglamento establezcan.

Sobre el particular, debe tenerse en cuenta que la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial (SDOT), es el órgano rector del Sistema Nacional de Demarcación Territorial, conforme al numeral 5.1 del artículo 5 de la Ley N° 27795, y como tal constituye la autoridad técnico-normativa a nivel nacional en la materia y es quien dicta las normas y establece los procedimientos relacionados con su ámbito, según el artículo 44 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; por consiguiente es la Presidencia del Consejo de Ministros a quien le corresponde regular lo relacionado a las acciones de demarcación territorial y sus requisitos. De igual modo, considerando que se trata de un asunto de nivel reglamentario, su desarrollo debe ser vía decreto supremo.

2.3 Se propone asimismo modificar el numeral 5.1 del artículo 5 de la Ley N° 27795, a fin de que los estudios de diagnóstico y zonificación, cuya elaboración está a cargo de los gobiernos regionales, sean aprobados por la SDOT, y que ésta asuma competencia para dirigir el saneamiento de límites de nivel provincia y/o distrital cuando se presente un conflicto social u otra situación que justifique su intervención.

Al respecto, el numeral 72.1 del artículo 72 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444 (aplicable al presente caso en tanto contiene normas comunes para las actuaciones de la función administrativa del Estado), la competencia de las entidades tiene su fuente en la Constitución y en la ley, y, sobre la base de ello, según el artículo 13 de la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, existen 3 tipos de competencias, siendo una de ellas la competencia exclusiva, entendida como aquella cuyo ejercicio corresponde de manera exclusiva y excluyente a cada nivel de gobierno conforme a la Constitución y la ley.

En concordancia con las disposiciones referidas en el párrafo precedente se tiene el artículo 10 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, que prescribe que los gobiernos regionales ejercen las competencias exclusivas y compartidas que les asignan la Constitución Política del Perú, la Ley de Bases de la Descentralización y la propia Ley N° 27867, siendo el caso que con dicho artículo (inciso k) se les asigna como competencia exclusiva "organizar y aprobar los expedientes técnicos sobre acciones de demarcación territorial en su jurisdicción, conforme a la ley de la materia".

Asimismo, la ley de la materia, es decir la Ley de Demarcación y Organización Territorial, Ley N° 27795, señala en el numeral 5.2 de su artículo 5 que es competencia de los gobiernos regionales el tratamiento de las acciones de demarcación territorial de carácter intradepartamental.

En tal sentido se estima que la propuesta para modificar el numeral 5.1 del artículo 5 de la Ley N° 27795 no va en el mismo sentido que el del proceso de descentralización que el Estado impulsa.

Por otro lado, con el proyecto de ley se propone modificar los numerales 5.2 y 5.3 del artículo 5 de la Ley N° 27795, estableciendo responsabilidades y sanciones para las autoridades regionales y locales. Tales propuestas no consideran sin embargo que en muchas ocasiones las razones por las que un proceso de demarcación es obstaculizado es por razones ajenas a las autoridades y, en ese sentido, no se estima oportuna tal modificación.

2.4 Con el proyecto de ley en cuestión se propone incorporar el artículo 9 de la Ley N° 27795, a fin de que las solicitudes de la población para que se lleve a cabo determinada acción de demarcación territorial sean respaldadas en formularios con las firmas del 20% de la población involucrada en dicha acción.



Cabe precisar que si bien dicha exigencia estaba contenida en la Ley N° 27795 (aprobada el año 2002) el año 2019 fue derogada, acertadamente, con la Única Disposición Complementaria Derogatoria de la Ley N° 30918, Ley que fortalece los mecanismos para el tratamiento de las acciones de demarcación territorial, dada su falta de necesidad atendiendo a que en el proceso de evaluación de la acción de demarcación territorial se consulta a la población su opinión sobre la procedencia de dicha acción. **Por tanto, se estima que dicha incorporación no es viable.**

(...)

2.8 Se propone modificar el artículo 14 de la Ley N° 27795 el cual contempla un proceso de excepción por causa de fuerza mayor, estableciéndose que, en casos de altos índices de despoblamiento, conflictos sociales y/o riesgos físicos derivados de fenómenos geodinámicos o climatológicos o por otras causas de fuerza mayor, que afecten severamente a los centros poblados de un distrito o provincia, la SDOT asume competencia y ejecuta la acción de demarcación que corresponda.

Tal propuesta no se considera viable por cuanto si se trata de un alto índice de despoblamiento lo que corresponde es la implementación de la acción de fusión de distritos, lo cual es competencia de los gobiernos regionales, conforme al marco legal señalado en el numeral 2.3 del presente informe. Este marco legal es el que sirve de base para concluir que no debe ser la SDOT quien implemente una acción de demarcación territorial en caso de conflicto social, ya que esta modificación que contempla una regla de excepción pasaría a ser la regla general, debido a que el conflicto social suele ser habitual en los asuntos relacionados a demarcación territorial. Finalmente se advierte los que riesgos físicos derivados de fenómenos geodinámicos o climatológicos no son abordados mediante acciones de demarcación territorial.

2.9 La modificación del artículo 15 que se propone es una disposición reglamentaria y, por tanto, corresponde que sea tratada a ese nivel y conforme a las consideraciones que se estimen técnicamente adecuadas. **En tal sentido no se considera oportuna tal modificación.**

2.10 La modificación que se propone al artículo 16 de la Ley N° 27795, en la que se desarrollan aspectos del Sistema Nacional de Demarcación y Organización Territorial, no es acorde a lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley N° 29158, que establece que el Poder Ejecutivo es responsable de reglamentar y operar los Sistemas Funcionales y que las normas del Sistema establecen las atribuciones del respectivo ente rector.

Por consiguiente, **no se considera viable la propuesta de modificación del artículo 16 de la Ley N° 27795.**

2.11 Respecto a la propuesta para incluir los artículos 17, 18 y la Primera Disposición Complementaria de la Ley N° 27795, sobre la aprobación del Plan Nacional de Demarcación Territorial y el Plan Anual de Demarcación Territorial cuya implementación y cumplimiento sería responsabilidad de la Presidencia del Consejo de Ministros, debe precisarse que tal implementación también está a cargo de los gobiernos regionales y que en muchos casos son situaciones externas las que impiden o generan demoras en los procesos de demarcación territorial; por ello, no se opina favorablemente sobre las inclusiones propuestas.

2.12 Se propone asimismo modificar la Cuarta Disposición Complementaria de la Ley N° 27795 de manera que sea la SDOT quien realice la interpretación de todas las leyes de creación de circunscripciones o de naturaleza demarcatoria vigente y solicite al Instituto Geográfico Nacional que sean graficadas en la Carta Nacional.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que la interpretación de las leyes de naturaleza demarcatoria es intrínseca al tratamiento de las acciones de demarcación territorial; por ello una norma como la propuesta implicaría, por ejemplo, que la SDOT asuma de manera previa una posición respecto a un tratamiento que corresponde, porque así lo establece la ley, al gobierno regional, más aún cuando es conocido que las leyes de naturaleza demarcatoria más antiguas no son del todo precisas y por ello



generan conflicto. **En ese sentido se considera que la modificación propuesta no es completamente adecuada.**

2.13 Finalmente, la propuesta normativa propone modificar la Quinta Disposición Transitoria y Final de la Ley N° 27795, eliminando con ello los registros en materia de demarcación territorial que, en los últimos años, ha implementado la SDOT.

Cabe señalar que, entre tales registros se encuentra el Registro Nacional de Límites (RENLIM) el cual constituye un instrumento técnico administrado por la SDOT en el cual se anota la memoria descriptiva de: (i) un límite saneado, (ii) tramo saneado, (iii) tramo determinado o (iv) límite formalizado producto de un acta de acuerdo de límites y/o informe dirimente. Se debe tener en cuenta además que, los límites anotados en dicho registro son los límites que a la fecha se encuentran vigentes y los cuales son utilizados de manera obligatoria por las instituciones públicas.

En la medida, que la propuesta de modificatoria considera el mismo contenido que posee actualmente el RENLIM no se considera oportuna tal modificación.

III. CONCLUSIÓN

Conforme a lo expuesto, **se considera una opinión no favorable respecto al Proyecto de Ley N° 14276/2025-CR, "Ley que fortalece la gestión y moderniza el proceso de demarcación y organización territorial a través de la modificación de la Ley 27795".**
(Énfasis agregado)

Opinión de la Oficina General de Asesoría Jurídica de la Presidencia del Consejo de Ministros

Contravención a los principios de competencia y separación de poderes

- 3.4. La Supremacía Jurídica de la Constitución sobre toda norma legal se encuentra establecida en el artículo 51 de la Constitución Política del Perú, cuando dispone que:

*"Artículo 51.- **La Constitución prevalece sobre toda norma legal**; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente. La publicidad es esencial para la vigencia de toda norma del Estado".*
(Énfasis agregado)

- 3.5. En función a dicho Principio Constitucional, el artículo 38 de la Constitución Política del Perú dispone:

*"Artículo 38.- **Todos los peruanos tienen el deber** de honrar al Perú y de proteger los intereses nacionales, **así como de respetar, cumplir** y defender **la Constitución** y el ordenamiento jurídico de la Nación".* (Énfasis agregado)

- 3.6. Por consiguiente, el deber de respetar el Principio jurídico de Supremacía de la Constitución corresponde a toda la ciudadanía. Dicha obligación recae sobre todo en los Poderes del Estado, en los órganos constitucionales, y también en la administración pública, al encontrarse sometidos, en primer lugar, a la Constitución Política de manera directa y, en segundo lugar, al principio de legalidad.

- 3.7. De ese modo, la legitimidad de los actos de los Poderes del Estado, de los órganos constitucionales, y de la administración pública, estará determinada por el respeto a la Constitución Política del Perú, en primer lugar y luego a la ley.

- 3.8. En la línea de lo señalado, advertimos que en reiteradas oportunidades el Tribunal Constitucional ha afirmado que **"la supremacía normativa de la Constitución de 1993 se encuentra recogida en**

dos vertientes: una objetiva, conforme a la cual la Constitución se ubica en la cúspide del ordenamiento jurídico, **prevaleciendo sobre toda norma legal**; y una subjetiva, en cuyo mérito **ningún acto de los poderes públicos ni la de la colectividad en general puede desvincularse de los contenidos de la Constitución**⁴.

- 3.9. Señalado lo anterior, se debe indicar que entre los diversos Principios que reconoce la norma constitucional, resalta el Principio de Separación de Poderes, bajo el que se rige la organización del Gobierno de nuestro país; reconocido en el artículo 43 de la Constitución Política del Perú:

"Estado democrático de derecho. Forma de Gobierno

Artículo 43.- La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana.

El Estado es uno e indivisible.

Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y **se organiza según el principio de la separación de poderes**".

(Énfasis agregado)

- 3.10. Respecto del Principio de Separación de Poderes, el Tribunal Constitucional ha señalado que llega a constituirse en una exigencia ineludible en todo Estado Democrático y Social de Derecho, garantía para los derechos constitucionalmente reconocidos, así como un límite al poder frente al absolutismo y la dictadura⁵.
- 3.11. Vinculado con dicho principio se encuentra el Principio de Competencia, recogido en el numeral VI del Título Preliminar de la Ley N° 29158, que señala lo siguiente:

"Artículo VI.- Principio de competencia

1. El Poder Ejecutivo ejerce sus competencias sin asumir funciones y atribuciones que son cumplidas por los otros niveles de gobierno.

2. El Poder Ejecutivo ejerce sus competencias exclusivas, no pudiendo delegar ni transferir las funciones y atribuciones inherentes a ellas".

- 3.12. Considerando lo mencionado, es pertinente indicar que, de conformidad con el numeral 5.1 del artículo 5 de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial, ejerce la rectoría del Sistema Nacional de Demarcación Territorial y como tal constituye la autoridad técnico-normativa a nivel nacional en la materia y es quien dicta las normas y establece los procedimientos relacionados con su ámbito, según el artículo 44 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- 3.13. En ese sentido, la Presidencia del Consejo de Ministros es la entidad competente para establecer las definiciones básicas, criterios técnicos y los procedimientos para el tratamiento de demarcación territorial, así como lograr el saneamiento de límites y la organización racional del territorio de la República⁶.

⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional. Expediente N° 0005-2007-PI/TC. Fundamento Jurídico N° 6.

⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional. Expediente N.° 0023-2003-AI/TC. Fundamento Jurídico N° 5.

⁶ **Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial**

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente ley tiene por finalidad establecer las definiciones básicas, criterios técnicos y los procedimientos para el tratamiento de demarcación territorial que es competencia exclusiva del Poder Ejecutivo de conformidad con el numeral 7) del Artículo 102 de la Constitución Política del Perú, así como lograr el saneamiento de límites y la organización racional del territorio de la República.

- 3.14. Por lo expuesto, se advierte que la propuesta normativa contraviene los principios de Competencia y de Separación de Poderes, en tanto vulnera las competencias del Poder Ejecutivo, principalmente la rectoría sectorial del Presidencia del Consejo de Ministros en materia de demarcación y organización territorial.

Afectación al principio de coherencia normativa

- 3.15. Toda iniciativa legislativa que busca introducirse al ordenamiento jurídico debe estar alineada a los derechos constitucionales y, además, debe guardar concordancia o coherencia con las disposiciones que ya forman parte del marco normativo vigente, con el propósito que su aplicación permita implementar sus medidas; de lo contrario esta devendría en inoficiosa.
- 3.16. Al respecto, debemos tener en consideración la definición del principio de coherencia normativa establecida por el Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico N°48 de la Sentencia EXP. N°047-2004-AI/TC, que señala:

“48. De lo dicho se concluye que la normatividad sistémica descansa en la coherencia normativa. Dicha noción implica la existencia de la unidad sistémica del orden jurídico, lo que, por ende, indica la existencia de una relación de armonía entre todas las normas que lo conforman.

Asimismo, presupone una característica permanente del ordenamiento que hace que este sea tal por constituir un todo pleno y unitario.

Ella alude a la necesaria e imprescindible compenetración, compatibilidad y conexión axiológica, ideológica, lógica, etc., entre los deberes y derechos asignados; amén de las competencias y responsabilidades establecidas que derivan del plano genérico de las normas de un orden constitucional”.

(Énfasis agregado)

- 3.17. Considerando lo mencionado, se observa que, la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial advierte que diversas propuestas de modificación establecidas en el Proyecto de Ley N° 14276/2025-CR no son concordantes con las disposiciones que forman parte del marco normativo vigente sobre demarcación y organización territorial.
- 3.18. Así, indica que, las modificaciones propuestas a las definiciones establecidas en el artículo 2 de la Ley N° 27795 “Ley de Demarcación y Organización Territorial” no serían funcionales, pudiendo incluso representar un obstáculo para el tratamiento de las acciones de demarcación territorial.
- 3.19. Por otro lado, advierte que una de las propuestas del Proyecto de Ley es modificar la quinta disposición transitoria y final de la Ley N° 27795, para implementar el “Dato Único Oficial”. En ese sentido, informa que ello llevaría a la eliminación de los registros en materia de demarcación territorial que, en los últimos años, ha implementado la SDOT.
- 3.20. Cabe señalar que, entre tales registros se encuentra el Registro Nacional de Límites (RENLIM) el cual constituye un instrumento técnico administrado por la SDOT en el cual se anota la memoria descriptiva de: (i) un límite saneado, (ii) tramo saneado, (iii) tramo determinado o (iv) límite formalizado producto de un acta de acuerdo de límites y/o informe dirimente. Por lo que estima que la propuesta presentada en el Proyecto de Ley tendría el mismo contenido que posee actualmente el RENLIM, no considerando así viable la propuesta.

- 3.21. Finalmente, cabe mencionar que el Proyecto de Ley N° 14276/2025-CR contiene materias que se encuentran dentro del ámbito de competencia del Ministerio de Economía y Finanzas, del Ministerio del Interior, del Ministerio de Defensa y del Ministerio de Relaciones Exteriores, establecidas en el Decreto Legislativo N° 183, Ley Orgánica del Ministerio de Economía y Finanzas y en el Texto Integrado Actualizado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Economía y Finanzas, aprobado por la Resolución Ministerial N° 331-2023-EF/41⁷; en el Decreto Legislativo N° 1266, Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior⁸; en el Decreto Legislativo N° 1134, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Defensa⁹; en la Ley N° 29357, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores¹⁰, respectivamente, motivo por el cual, mediante el Oficio Múltiple N° D000423-2026-PCM-SC, la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros traslada a dichos ministerios el pedido de opinión formulado por la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República, precisando que las opiniones que para tal efecto emitan, sean remitidas directamente a la referida Comisión Congresal.

IV. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN:

- 4.1 En atención a lo expuesto, esta Oficina General de Asesoría Jurídica, considera que el Proyecto de Ley N° 14276/2025-CR "Ley que fortalece la gestión y moderniza el proceso de demarcación y organización territorial, a través de la modificación de la ley 27795" resulta **NO VIABLE**.
- 4.2 Al contener el Proyecto de Ley materias que se encuentran dentro del ámbito de competencia del Ministerio de Economía y Finanzas, del Ministerio del Interior, del Ministerio de Defensa y del Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante el Oficio Múltiple N° D000423-2026-PCM-SC, la Secretaría de Coordinación trasladó a dichos Ministerios el pedido de opinión formulado por la

⁷ **Decreto Legislativo N° 183, Ley Orgánica del Ministerio de Economía y Finanzas**

Artículo 5.- "Corresponde al Ministerio de Economía y Finanzas planear, dirigir y controlar los asuntos relativos a la tributación, política aduanera, financiación, endeudamiento, presupuesto, tesorería y contabilidad, así como armonizar la actividad económica nacional (...)"

Texto Integrado Actualizado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Economía y Finanzas

Artículo 2. Jurisdicción

El Ministerio de Economía y Finanzas ejerce sus competencias a nivel nacional en las siguientes materias: Económico, financiero y fiscal; Escalas remunerativas y beneficios de toda índole en el Sector Público; Previsional público y privado en el ámbito de su competencia;

Inversión pública y privada; Presupuesto público, endeudamiento público, tesorería, contabilidad, programación multianual y gestión de inversiones, gestión fiscal de los recursos humanos y abastecimiento; Tributario, ingresos no tributarios, aduanero, arancelario y contrataciones públicas; Armonizar la actividad económica y financiera nacional para promover su competitividad, la mejora continua de productividad y el funcionamiento eficiente de los mercados; y, las demás que se le asignen por Ley.

(...)"

⁸ **Artículo 4.- Ámbito de competencia**

El Ministerio del Interior ejerce competencia exclusiva a nivel nacional en materia de orden interno y orden público. Así también, ejerce competencia compartida en materia de seguridad ciudadana, de acuerdo a Ley. Es el ente rector del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.

⁹ **Artículo 4.- Ámbito de competencia**

El Ministerio de Defensa es la entidad competente en los siguientes ámbitos:

- 1) Seguridad y Defensa Nacional en el campo militar.
- 2) Fuerzas Armadas.
- 3) Reservas y movilización nacional.
- 4) Soberanía e integridad territorial.
- 5) Participación en el desarrollo económico y social del país.

¹⁰ **Artículo 4.- Ámbitos de competencia**

El Ministerio de Relaciones Exteriores ejerce sus funciones dentro de los siguientes ámbitos de competencia para el logro de los objetivos y metas del Estado:

- a) Política Exterior.
- b) Relaciones Internacionales.
- c) Cooperación Internacional.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Oficina General de Asesoría
Jurídica

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia*

Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, precisando que las opiniones que se emitan sean remitidas directamente a la referida comisión congresal.

- 4.3 Se recomienda remitir el presente Informe, así como el Informe N° D000009-2026-PCM-SDOT-JLR, elaborado por la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

JOSE LUIS ROJAS ALCOGER
JEFE DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA