

**PERÚ**Presidencia
del Consejo de MinistrosDespacho Viceministerial de
Gobernanza TerritorialSecretaría de Demarcación y
Organización Territorial*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia*

Para : **AUGUSTO MANUEL MENDOZA CASTILLO**
Secretario de Demarcación y Organización Territorial

De : **JUAN MANUEL LARA ROMERO**
Especialista legal
Secretaría de Demarcación y Organización Territorial

Asunto : Solicitud de 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 : a. Oficio N° 2070-2025-2026-CDRGLMGE-CR
b. Memorando N° D000838-2026-PCM-OGAJ

I. ANTECEDENTES

- 1.1 Mediante el documento a. de la referencia, la presidenta 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".
- 1.2 El proyecto de Ley 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", tiene por objeto modificar los artículos 2, 4, 5, 9, 10, 12, 13, 14, 15, la Primera y Cuarta Disposiciones Complementarias así como la Quinta Disposición Transitoria y Final de la Ley N° 27795. Asimismo, propone incorporar los artículos 16, 17 y 18 a la mencionada Ley.

II. ANÁLISIS

- 2.1 Con el proyecto de ley en cuestión se propone modificar algunas definiciones contenidas en el artículo 2 de la Ley N° 27795, específicamente las de "límites territoriales", "acciones de demarcación y organización territorial" y "diagnóstico y zonificación para fines de demarcación territorial".
 - 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.

A partir de lo señalado, y a fin de reforzar la naturaleza de las acciones de demarcación territorial, se propone la siguiente definición de acciones de demarcación territorial:

"Acciones de demarcación territorial.- Acciones orientadas a lograr el saneamiento de los límites de las circunscripciones y la mejor organización del territorio. Estas son: delimitación, redelimitación, creación, fusión, traslado de capital, anexión, categorización, recategorización y cambio de nombre. Estas acciones constituyen actos de administración."

- c. La modificación de la definición de "diagnóstico y zonificación para fines de demarcación territorial" señala en un extremo que se trata de un estudio de evaluación y análisis y en otro que es un instrumento técnico-normativo, con lo cual se configura una contradicción.

Se propone la siguiente definición a fin de que sea concordante con la lógica desarrollada en el actual reglamento de la Ley N° 27795:

"Estudio de diagnóstico y zonificación.- Documento técnico de análisis que teniendo como ámbito de estudio una provincia presenta su organización territorial e identifica las acciones de demarcación territorial que mejor pueden atender a tal situación. Es elaborado por la UTDT y aprobado por su consejo regional, previa opinión favorable de la SDOT"

- 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.

- 2.5 Se propone modificar el artículo 10 de la Ley N° 27795, a fin de que los estudios de diagnóstico y zonificación y los expedientes únicos de demarcación y organización territorial sean evaluados y aprobados por la SDOT.

Sobre el particular se estima que dicha modificación no es viable por las razones que se exponen en el numeral 2.3 del presente informe.

- 2.6 La modificación del artículo 12 que se propone señala que la consulta popular se llevará a cabo en un proceso de creación de distrito cuando exista una declaración de interés nacional únicamente si al menos el 20% de la población involucrada lo solicita, para lo cual deberán presentarse los formularios correspondientes ante el órgano encargado de conducir el proceso.

Se evidencia una discordancia en esta propuesta dado que, si en un proceso de creación de distrito por razones de interés nacional es obligatoria la realización de una consulta popular, no queda clara la razón por la que dicha consulta deba ser solicitada por el 20% de la población involucrada. En tal sentido esta propuesta no se considera viable.

- 2.7 Se propone modificar el artículo 13 de la Ley N° 27795, estableciendo los requisitos para la creación de distritos.

Sobre el particular se estima que dicha modificación no es viable por las razones que se exponen en el numeral 2.3 del presente informe.

- 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.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Despacho Viceministerial de
Gobernanza Territorial

Secretaría de Demarcación y
Organización Territorial

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

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 (RENLM) 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 RENLM 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".

Es todo cuanto tengo que informar.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

JUAN MANUEL LARA ROMERO
Especialista legal
Secretaría de Demarcación y Organización Territorial