



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 ALCOGER**
JEFE DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

Asunto : Opinión legal sobre el Proyecto de Ley N° 14155/2025-CR, Ley que modifica el artículo 13 de la ley N° 27795, Ley de demarcación y organización territorial, para cerrar las brechas existentes en el saneamiento de límites.

Referencia : a) Oficio N° 2048-2025-2026-CDRGLMGE-CR
b) Oficio Múltiple N° D000407-2026-PCM-SC
c) Memorando N° D000219-2026-PCM-SDOT
d) Informe N° D000060-2026-PCM-SSATDOT
e) Oficio N° 000097-2026-INEI/SG
f) Informe Técnico N° 082-2026-INEI/DNCE-DECG

Fecha Elaboración: Lima, 28 de abril de 2026

Tengo el agrado de dirigirme a usted con relación a la solicitud de opinión sobre el Proyecto de Ley N° 14155/2025-CR, Ley que modifica el artículo 13 de la ley N° 27795, Ley de demarcación y organización territorial, para cerrar las brechas existentes en el saneamiento de límites.

Al respecto, informo lo siguiente:

I. BASE NORMATIVA

- 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° 14155/2025-CR, Ley que modifica el artículo 13 de la ley N° 27795, Ley de demarcación y organización territorial, para cerrar las brechas existentes en el saneamiento de límites, corresponde a la iniciativa legislativa presentada por la congresista Jhakeline Katy Ugarte Mamani, miembro del grupo parlamentario "Juntos por el Perú – Voces del Pueblo – Bloque Magisterial"; y se sustenta en el derecho a la iniciativa en la formación de leyes reconocido por el



artículo 107¹ de la Constitución Política del Perú; en concordancia con lo establecido por los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República.

- 2.2 A través del Oficio N° 2048-2025-2026-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° 14155/2025-CR, la misma que se encuentra sustentada 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 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 Mediante el Memorando N° D000219-2026-PCM-SDOT, la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial remite el Informe N° D000060-2026-PCM-SSATDOT de la Subsecretaría de Asuntos Técnicos de Demarcación y Organización Territorial, a través del cual emite opinión sobre el Proyecto de Ley N° 14155/2025-CR.
- 2.4 Con Oficio N° 000097-2026-INEI/SG, el Instituto Nacional de Estadística e Informática -INEI remite el Informe Técnico N° 082-2026-INEI/DNCE-DECG de la Dirección Ejecutiva de Cartografía y Geografía, a través del cual emite opinión sobre el Proyecto de Ley N° 14155/2025-CR.
- 2.5 Mediante el Oficio Múltiple N° D000407-2026-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° 14155/2025-CR, al encontrarse dentro del ámbito de su competencia, precisando que la opinión que para tal efecto emita dicho ministerio, sea remitida directamente a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República.

III. ANALISIS

- 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° 14155/2025-CR, Ley que modifica el artículo 13 de la ley N° 27795, Ley de demarcación y organización territorial, para cerrar las brechas existentes en el saneamiento de

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 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 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. Asimismo, los pedidos escritos se pueden efectuar para hacer sugerencias sobre la atención de los servicios públicos.



límites, contiene tres (03) artículos y una (1) Disposición Complementaria Final, que establece lo siguiente:

“Artículo 1. - Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto modificar el artículo 13 de la Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial.

Artículo 2. - Finalidad de la Ley

La presente ley tiene por finalidad impulsar el proceso de demarcación y organización territorial, para cerrar las brechas existentes en el saneamiento de límites territoriales.

Artículo 3. - Modificación del artículo 13 de la Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial

Se modifica el artículo 13 de la Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, el cual queda redactado de la siguiente manera:

“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 y tienen un tratamiento prioritario y especial.

La Presidencia del Consejo de Ministros, en el mes de junio y diciembre de cada año, informa a la comisión respectiva del Congreso de la República, sobre los avances de la implementación de las acciones de demarcación y organización territorial en zonas de frontera y aquellas zonas declaradas de interés nacional y necesidad pública mediante ley expresa. Para efecto de la presente ley se entiende como zona de frontera a los distritos cuyos límites, en parte, coincidan con los límites internacionales de la República.

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

Expedientes en trámite para la creación de distritos o provincias promovidos por la población organizada, en ningún caso procede su archivamiento.

13.1. Requisitos para la creación de distritos y provincias declaradas 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, está 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, debe 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 provincias.

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, debe contar con opinión favorable de viabilidad fiscal emitida por el Ministerio de Economía y Finanzas– MEF; para tal fin, se toma 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 debe tomarse en cuenta de manera obligatoria en el informe de sostenibilidad fiscal.

h) No resultan aplicables las normas reglamentarias que establezcan tipologías diferenciadas 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 y necesidad pública

La declaración de interés nacional y necesidad pública para la creación de distritos o provincias se realiza exclusivamente mediante ley expresa, debiendo el Poder Ejecutivo, bajo responsabilidad, implementarla con carácter prioritario y urgente a través de su órgano técnico correspondiente."

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. - Normas reglamentarias

El Poder Ejecutivo, en un plazo máximo de noventa (90) días calendarios a partir de la publicación de la presente ley en el Diario Oficial El Peruano, adecúa la normativa reglamentaria de la Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial."

Opinión del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)

3.3 Mediante Oficio N° 000097-2026-INEI/SG el Instituto Nacional de Estadística e Informática -INEI remite el Informe Técnico N° 082-2026-INEI/DNCE-DECG de la Dirección Ejecutiva de Cartografía y Geografía, a través del cual emite opinión sobre el Proyecto de Ley N° 14155/2025-CR, señalando lo siguiente:

(...)

OPINIÓN TÉCNICA DEL INEI

(...)

3. En relación al numeral 13.1. Requisitos para la creación de distritos y provincias declaradas de interés nacional y necesidad pública, y las funciones del INEI tenemos las observaciones siguientes:

✓ El texto del inc. b) debe decir: **"El volumen poblacional es determinado de acuerdo al último Censo de Población y Vivienda, y las proyecciones que realiza el Instituto Nacional de Estadística e Informática."** Es conveniente precisar como datos de población a la información oficial que publica el INEI, de modo que se evite mencionar a **"otras informaciones elaboradas por las entidades públicas del Estado relacionado a volumen poblacional"**.

✓ El texto del inc. i) 1, debe decir: **"La diferencia del volumen poblacional entre los dos últimos Censos de Población y Vivienda, realizados por el INEI, debe tener resultado positivo."** Se trata de precisar la comparación entre los dos últimos censos.

✓ El texto del inc. i) 2 debe decir: **“El volumen de población es determinado de acuerdo al último Censo de Población y Vivienda que realiza el Instituto Nacional de Estadística e Informática.”** Como se ha mencionado, debemos precisar la naturaleza oficial de los datos de población que publica el INEI, y evitar mencionar **“otra información proporcionada por entidades públicas del Estado relacionado a volumen poblacional”**.

4. En relación al numeral **13.2 Sobre declaratoria de interés nacional y necesidad pública**, el texto de la propuesta debe decir: **“La declaración de interés nacional y necesidad pública para la creación de distritos o provincias se aprueba mediante ley expresa, debiendo el Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial, implementarla bajo responsabilidad, con carácter de prioridad.”** Es conveniente la mención de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros, como órgano rector del Sistema, para precisar, además, la responsabilidad.

CONCLUSIONES

- El Proyecto de Ley hace precisiones para favorecer, con prioridad, el proceso de creación de distritos en zonas de frontera y áreas declaradas de interés nacional, que nos parecen adecuadas.

- De acuerdo a nuestras funciones, se han hecho observaciones al Proyecto de Ley para precisar que los datos de población que se deben utilizar en el trámite de creación de distritos o provincias, son los que el INEI publica oficialmente como resultados de los Censos Nacionales de Población y Vivienda, las proyecciones de población e indicadores demográficos necesarios.”

Opinión de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial (SDOT)

3.4 Mediante Memorando N° D000219-2026-PCM-SDOT, la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial remite el Informe N° D000060-2026-PCM-SSATDOT de la Subsecretaría de Asuntos Técnicos de Demarcación y Organización Territorial, a través del cual emite opinión sobre el Proyecto de Ley N° 14155/2025-CR, señalando lo siguiente:

(...)

ANÁLISIS

1.

(...)

A partir de lo prescrito en el numeral 7 del artículo 102 de la Constitución se hace una distribución constitucional de la competencia en materia de demarcación territorial. En ese sentido para cualquier acción de demarcación territorial (incluida la creación de circunscripciones), el titular constitucional para la elaboración y presentación de la propuesta es el Poder Ejecutivo y el Congreso es el titular constitucional para aprobarla mediante ley; es decir, se trata de una competencia compartida.

Es de esta manera que en los procesos de demarcación territorial se hace un ejercicio del poder que se inserta dentro del principio de separación de poderes (artículo 43 de la Constitución), el cual se fundamenta «en la idea de asegurar una efectiva garantía y contrapeso en el ejercicio del poder el denominado “sistema de frenos y equilibrios”, con el fin de evitar excesos y actos arbitrarios de quienes se encuentran investidos por el poder público».

Según lo expuesto queda claro que el Poder Ejecutivo es el único que, por imperio de la Constitución, puede hacer propuestas normativas que contengan acciones de demarcación territorial. Una manifestación indiscutible del ejercicio de esa competencia es que a dicho poder del Estado le corresponde de manera excluyente, en aquellos asuntos que se le han atribuido normativamente, determinar si se inicia o no la evaluación de las condiciones y requisitos para la creación de circunscripciones. De ocurrir lo contrario, es decir que el Poder Legislativo ejerza algún tipo de injerencia que pueda no solo determinar el inicio de procesos de demarcación territorial sino su implementación, bajo responsabilidad, pone de manifiesto una intervención en el ejercicio de las



competencias asignadas por el numeral 7 del artículo 102 de la Constitución, evidenciándose así un quebrantamiento al balance de poderes al que se refiere el artículo 43 de la Constitución. En tal sentido resulta inconstitucional el numeral 13.2 que con el proyecto de ley en cuestión se pretende incluir en el artículo 13 de la Ley N° 27795.

2. La 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; entre ellas, la creación de distritos.

Dicha disposición es concordante con el principio de subsidiariedad establecido en la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, que establece que las actividades de gobierno en sus distintos niveles alcanzan mayor eficiencia, efectividad y control de la población si se efectúan descentralizadamente; en tal sentido, corresponde que los procesos para la creación de circunscripciones sean evaluados y conducidos por quien mejor conoce la realidad de esa población y, por tanto, puede atender mejor sus necesidades, es decir, los respectivos gobiernos regionales.

Dado que las acciones de demarcación territorial pretenden resolver las necesidades de una población que reside en un entorno local o regional, éstas deben ser atendidas, siguiendo este principio de subsidiariedad, por el gobierno regional correspondiente a través de los documentos técnicos contemplados en la legislación vigente sobre la materia, tal como se señala en el numeral 5.2 del artículo 5 de la Ley N° 27795 que establece que los gobiernos regionales son competentes para elaborar y aprobar los Estudios de Diagnóstico y Zonificación y los Expedientes Únicos de Saneamiento y Organización Territorial de las provincias de su ámbito.

En tal sentido, la emisión de disposiciones que permitan que una materia que es competencia del respectivo gobierno regional sea tratada por el gobierno nacional, resulta contrario al proceso de descentralización que impulsa el Poder Ejecutivo.

3. Por otro lado, en lo que concierne a la modificación de los requisitos para la creación de distritos (aun cuando exista una declaración de interés nacional), debe tenerse en cuenta que la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la 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. Siendo por tanto un asunto de nivel reglamentario, su desarrollo debe ser vía decreto supremo.

Sin perjuicio de la objeción legal antes expuesta se advierte que la exoneración y modificación de requisitos que se propone en el proyecto de ley no se encuentran técnicamente sustentadas en la exposición de motivos, con lo cual no se aprecia la razonabilidad de tales modificaciones o exoneraciones.

CONCLUSIONES

Conforme a lo expuesto, no se estima viable el Proyecto de Ley N° 14155/2025-CR, Ley que modifica el artículo 13 de la ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización territorial, para cerrar las brechas existentes en el saneamiento de límites."

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

Afectación al principio constitucional de separación de poderes

- 3.5 La supremacía jurídica de la Constitución Política del Perú sobre toda norma legal se encuentra establecida en su artículo 51, 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)*

- 3.6 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)*

- 3.7 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.

- 3.8 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.

- 3.9 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"**. (Énfasis agregado)

De lo mencionado hasta el momento, se puede afirmar que ningún acto de los poderes públicos ni la de la colectividad en general puede desvincularse de los contenidos de la Constitución Política del Perú.

- 3.10 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)*

- 3.11 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 dictadura.

- 3.12 Vinculado con dicho principio se encuentra el principio de competencia, recogido en el numeral VI del Título Preliminar de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), 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".

- 3.13 Cabe señalar que la LOPE forma parte del bloque de constitucionalidad, por lo que forma parte del parámetro de control de la acción de inconstitucionalidad. Al respecto, el Tribunal Constitucional señala lo siguiente:

*"ese parámetro [de control] **uede comprender a otras fuentes distintas de la Constitución y, en concreto, a determinadas fuentes con rango de ley, siempre que esa condición sea reclamada directamente por una disposición constitucional** (v.g. la ley autoritativa en relación con el decreto legislativo). En tales casos, estas fuentes asumen la condición de "normas sobre la producción jurídica", en un doble sentido: por un lado, como "normas sobre la forma de la producción jurídica" esto es, cuando se les encarga la capacidad de condicionar el procedimiento de elaboración de otras fuentes que tienen su mismo rango; y, por otro, como "normas sobre el contenido de la normación", es decir, cuando por encargo de la Constitución pueden **limitar su contenido**.*

*Tal capacidad (de fuentes formalmente no constitucionales para integrar el parámetro), es lo que **en el derecho constitucional comparado se ha abordado bajo la denominación de "bloque de constitucionalidad" (así, en España) o de "normas interpuestas" (caso de Italia)**". (Énfasis agregado)*

- 3.14 Asimismo, la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, también es parte del bloque de constitucionalidad y, por tanto, parámetro de control de constitucionalidad, según lo señalado por el Tribunal Constitucional⁴.

- 3.15 En esa misma línea, el artículo 1 de dicha Ley señala que 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; es decir, se trata de una ley de desarrollo constitucional.

- 3.16 Aunado a ello, se precisa que el numeral 1 del artículo 76 del reglamento del Congreso de la República, dispone que:

"Artículo 76.- La presentación de las proposiciones de ley y de resolución legislativa está sujeta, además de lo señalado en el artículo precedente, a los siguientes requisitos especiales:

1. *Las proposiciones presentadas por el Presidente de la República deben estar refrendadas por el Presidente del Consejo de Ministros y, en forma opcional, por el Ministro o los ministros cuyas carteras se relacionen en forma directa con la materia cuya regulación se propone. Pueden versar sobre cualquier asunto y de manera exclusiva le corresponde la iniciativa en materia presupuestal y financiera, legislación delegada, legislación demarcatoria territorial, tratados internacionales, consentimiento para el ingreso de tropas extranjeras sin afectar la soberanía nacional, prórroga del estado de sitio, declaración de guerra y firma de la paz y autorización para ausentarse del país. Además:*

(...)

- e) Las proposiciones de leyes demarcatorias territoriales deben acompañarse de los informes y antecedentes técnicos que señalen las normas que regulan la materia.(...)"*

⁴ Sentencia recaída en los Expedientes 0024-2021-PI/TC y 0029-2021-PI/TC (acumulados). Pleno Jurisdiccional. Sentencia 350/2023. Fundamento 17.

- 3.17 Cabe agregar que los numerales 5.1 y 5.2 del artículo 5^o de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, señalan que la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial (SDOT-PCM), ejerce la rectoría del Sistema Nacional de Demarcación Territorial, así como, los Gobiernos Regionales son competentes para elaborar y aprobar, previa opinión favorable de la SDOT-PCM, los estudios de diagnóstico y zonificación (EDZ) de las provincias de su ámbito.
- 3.18 En tal sentido, conforme al marco legal expuesto y de acuerdo a lo indicado en el Informe N° D000060-2026-PCM-SSATDOT de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial, si bien es cierto, en materia de demarcación territorial, existe una competencia compartida entre el Poder Ejecutivo quien elabora y propone la propuesta y el Congreso de la República quien la aprueba mediante ley, sin embargo, es el Poder Ejecutivo el único facultado para iniciar y evaluar estos procesos; por lo que cualquier intervención del Poder Legislativo en esta etapa vulnera el principio de separación de poderes.
- 3.19 Aunado a ello, se advierte que la acotada Ley N° 27795 asigna a los Gobiernos Regionales la competencia sobre la demarcación territorial intradepartamental, como la creación de distritos, en concordancia con el principio de subsidiariedad previsto en el literal f)⁶ del artículo 4 de la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización; empero permitir que el gobierno nacional asuma dichas funciones contraviene el proceso de descentralización.
- 3.20 Por lo expuesto, el Proyecto de Ley, al ser una iniciativa del Congreso de la República, vulnera la competencia constitucional exclusiva del Poder Ejecutivo para proponer anteproyectos de ley en materia de demarcación territorial recogida en el numeral 7) del artículo 102 de la Constitución Política del Perú, el numeral 1) del artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República y los artículos 1 y 5 de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial; y al hacerlo, contraviene los principios constitucionales de separación de poderes y de competencia reconocidos en el artículo 43 de la Constitución Política del Perú y en el numeral VI del Título Preliminar de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, respectivamente.

Falta de justificación de la necesidad de la propuesta contenida en el Proyecto de Ley

- 3.21 Dentro de este contexto, debemos mencionar que el artículo 2 de la Ley N° 26889, Ley marco para la producción y sistematización legislativa, establece que los proyectos normativos deben estar debidamente sustentados en una exposición de motivos.
- 3.22 Asimismo, el artículo 7 del Reglamento de la Ley marco para la producción y sistematización legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2022-JUS, precisa que la exposición de motivos describe el contenido de la propuesta normativa, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes, marco jurídico y las habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, **así como su justificación de manera detallada**, operando como sustento de su elaboración y aprobación. Asimismo, fundamenta la propuesta normativa, con una explicación de los aspectos más

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

Son organismos competentes en asuntos y materias de demarcación territorial:

(...)

5.2 Gobiernos regionales

Los gobiernos regionales son competentes para elaborar y aprobar, previa opinión favorable de la SDOT-PCM, los EDZ de las provincias de su ámbito. Tienen competencia, además, para elaborar los SOT de las provincias de su ámbito, así como para evaluar los petitorios que promueva la población organizada y conducir el tratamiento de las siguientes acciones de demarcación territorial de carácter intradepartamental: delimitación, redelimitación, anexión, creación de distrito o provincia, fusión de distritos al interior de una provincia, traslado de capital, categorización y recategorización de centros poblados, y cambio de nombre de circunscripciones, centros poblados capitales y centros poblados mencionados en una ley de naturaleza demarcatoria. (...).

⁶ Artículo 4.- Principios generales

La descentralización se sustenta y rige por los siguientes principios generales:

(...)

f) **Es subsidiaria:** Las actividades de gobierno en sus distintos niveles alcanzan mayor eficiencia, efectividad y control de la población si se efectúan descentralizadamente. La subsidiariedad supone y exige que la asignación de competencias y funciones a cada nivel de gobierno, sea equilibrada y adecuada a la mejor prestación de los servicios del Estado a la comunidad.

relevantes y un resumen de los antecedentes que correspondan y, de ser el caso, de la legislación comparada, jurisprudencia y doctrina que se ha utilizado para su elaboración.

- 3.23 En tal sentido, incluye, necesariamente, el fundamento técnico que justifica la necesidad de la aprobación de la norma, el análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la misma y el análisis del impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional.
- 3.24 El artículo 9 del citado Reglamento señala que, como parte del análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos se debe conocer en términos cuantitativos y/o cualitativos los efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permita cuantificar los costos y beneficios, o en su defecto posibilite apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables. No se debe limitar al análisis de materias únicamente patrimoniales y/o presupuestales. Asimismo, la necesidad de la norma debe estar debidamente justificada dada la naturaleza de los problemas existentes, los costos y beneficios probables de la aprobación y aplicación de la norma y los mecanismos alternativos que existan para solucionar dichos problemas.
- 3.25 Del mismo modo, el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República⁷ señala que la Exposición de Motivos contiene la fundamentación de la propuesta, la cual *"contiene la identificación del problema, análisis del estado actual de la situación fáctica o jurídica que se pretende regular o modificar y la precisión del nuevo estado que genera la propuesta, el análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la ley, el análisis del marco normativo; y, cuando corresponda, el análisis de las opiniones sobre la propuesta"*.
- 3.26 En ese mismo sentido, cabe destacar que el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República dispone que las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se expresen sus fundamentos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, y el análisis costo-beneficio de la futura norma legal.
- 3.27 El Análisis de impactos (económico, social, político, institucional, ambiental, etc.) debe determinar el beneficio en favor de los ciudadanos, asimismo, se debe evitar la frase genérica la presente ley no irroga gasto⁸.
- 3.28 En esa línea, el adecuado desarrollo del Análisis Costo Beneficio (ACB) debe permitir advertir la necesidad, viabilidad y oportunidad de la regulación. Asimismo, dicho análisis integral *"debe incluir las razones por las cuales la norma no solo es viable, sino que es necesaria"*⁹.
- 3.29 El análisis señalado, es imprescindible en el contexto actual de nuestro ordenamiento jurídico, que se caracteriza por una tendencia a la sobre-regulación, "inflación legislativa" o "inflación normativa"; que como bien ya ha señalado la doctrina, "tiene graves consecuencias sobre el ordenamiento jurídico porque, al final de cuentas, este termina siendo excesivamente complejo, confuso, disperso y, en algunos casos, encontramos normas que sobran o que parecen innecesarias"¹⁰.
- 3.30 Ahora bien, en concordancia con lo indicado por la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial, se verifica que las modificaciones propuestas carecen de sustento técnico y

⁷ Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República, aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva 106-2020-2021/MESA-CR. Página 83.

⁸ MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. Guía de Técnica Legislativa para elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo. Lima, 2018, p. 58.

⁹ Asociación Civil TRANSPARENCIA. Guía para la evaluación de proyectos de ley. Lima, 2008, p. 33.

¹⁰ GONZALEZ GOMEZ, Agapito. La importancia de la técnica legislativa, p. 134. En: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/650B029B82E65D1D0525773800642477/\\$FILE/La_importancia_de_la_t%C3%A9cnica_legislativa.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/650B029B82E65D1D0525773800642477/$FILE/La_importancia_de_la_t%C3%A9cnica_legislativa.pdf)

razonabilidad; por lo que el proyecto de ley debe estar debidamente sustentado en una exposición de motivos, conforme lo previsto en el artículo 2 de la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa en concordancia con los criterios establecidos en los artículos 8 y 9 del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por el Decreto Supremo N° 007-2022-JUS, el cual estipula sobre el fundamento técnico de la propuesta y el análisis de impacto cuantitativo y/o cualitativo de la norma.

- 3.31 A ello se suma lo indicado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática -INEI, a través del Informe Técnico N° 082-2026-INEI/DNCE-DECG, que el marco de sus competencias formula observaciones y precisiones de redacción en el extremo del artículo 3 de la propuesta normativa.
- 3.32 Por lo expuesto, conforme a las consideraciones señaladas el Proyecto de Ley bajo análisis vulneraría lo establecido en la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.
- 3.33 Finalmente, cabe mencionar que el Proyecto de Ley N° 14155/2025-CR contiene materias que se encuentra 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 el Texto Integrado Actualizado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Economía y Finanzas aprobado por Resolución Ministerial N° 331-2023-EF/41¹¹; en el Decreto Legislativo N° 1266, Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior, y el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Interior, aprobado por Resolución Ministerial N° 1520-2019-IN¹²; en el Decreto Legislativo N° 1134, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Defensa¹³; y, en el artículo 4 de la Ley N° 29357 Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores¹⁴; motivo por el cual, mediante el Oficio Múltiple N° D000407-2026-PCM-SC, la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros traslada a dicho ministerio el pedido de opinión formulado

¹¹ Ministerio de Economía y Finanzas

Artículo 5 del Decreto Legislativo N° 183, Ley Orgánica del Ministerio de Economía y Finanzas: "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 aprobado por Resolución Ministerial N° 331-2023-EF/41

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.

¹² "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".

¹³ "Artículo 4.- Ámbito de competencia

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

- Seguridad y Defensa Nacional en el campo militar
 - Fuerzas Armadas
 - Reservas y movilización nacional
 - Soberanía e integridad territorial
 - Participación en el desarrollo económico y social del país
- Ejerce la rectoría del Sector Defensa en todo el territorio nacional y realiza sus funciones coordinando con los respectivos niveles de gobierno."

¹⁴ "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:

- Política Exterior.
- Relaciones Internacionales.
- 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*

por la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, precisando que la opinión que para tal efecto emita, sea remitida directamente a la referida Comisión Congresal.

IV. Conclusiones y recomendaciones

- 4.1 En atención a lo expuesto, esta Oficina General de Asesoría Jurídica considera que **no resulta viable** el Proyecto de Ley N° 14155/2025-CR, Ley que modifica el artículo 13 de la ley N° 27795, Ley de demarcación y organización territorial, para cerrar las brechas existentes en el saneamiento de límites.
- 4.2 Al contener, el Proyecto de Ley materias que se encuentran dentro del ámbito de competencias 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° D000407-2026-PCM-SC, se trasladó a dichos ministerios el pedido de opinión formulado por la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República.
- 4.3 Se recomienda remitir el presente informe, así como, el Informe N° D000060-2026-PCM-SSATDOT elaborado por la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial y el Informe Técnico N° 082-2026-INEI/DNCE-DECG elaborado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática -INEI 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 ALCO CER
JEFE DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA



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

Para : **JOSE LUIS ROJAS ALCOCER**
Jefe de la Oficina General de Asesoría Jurídica
Oficina General de Asesoría Jurídica

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

Asunto : Solicitud de opinión sobre el Proyecto de Ley N° 14155/2025-CR, Ley que modifica el artículo 13 de la ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, para cerrar las brechas existentes en el saneamiento de límites

Referencia : a. Oficio N° 2048-2025-2026/CDRGLMGE-CR
b. Memorando Múltiple N° D000021-2026-PCM-OGAJ

Es grato saludarlo y dirigirme a usted en atención al documento b. de la referencia, mediante el que se solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 14155/2025-CR, Ley que modifica el artículo 13 de la ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, para cerrar las brechas existentes en el saneamiento de límites.

Al respecto, se remite el Informe N° D000060-2026-PCM-SDOT-RBC que este despacho hace suyo, con el que se da respuesta a lo solicitado.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

AUGUSTO MANUEL MENDOZA CASTILLO
Secretario de Demarcación y Organización Territorial
Presidencia del Consejo de Ministros



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*

A : **AUGUSTO MENDOZA CASTILLO**
Secretario de Demarcación y Organización Territorial
Secretaría de Demarcación y Organización Territorial

De : **RODRIGO BUZZIO CÓRDOBA**
Coordinador legal
Secretaría de Demarcación y Organización Territorial

Asunto : Solicitud de opinión sobre el Proyecto de Ley N° 14155/2025-CR, Ley que modifica el artículo 13 de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización territorial, para cerrar las brechas existentes en el saneamiento de límites

Referencia : a. Oficio N° 2048-2025-2026/CDRGLMGE-CR
b. Memorando Múltiple N° D000021-2026-PCM-OGAJ

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, solicitó opinión sobre el Proyecto de Ley N° 14155/2025-CR, Ley que modifica el artículo 13 de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización territorial, para cerrar las brechas existentes en el saneamiento de límites.

ANTECEDENTES

El texto del Proyecto de Ley N° 14155/2025-CR es el siguiente:

«Artículo 1. - Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto modificar el artículo 13 de la Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial.

Artículo 2. - Finalidad de la Ley

La presente ley tiene por finalidad impulsar el proceso de demarcación y organización territorial, para cerrar las brechas existentes en el saneamiento de límites territoriales.

Artículo 3. - Modificación del artículo 13 de la Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial

Se modifica el artículo 13 de la Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, el cual queda redactado de la siguiente manera:

“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 y tienen un tratamiento prioritario y especial.



La Presidencia del Consejo de Ministros, en el mes de junio y diciembre de cada año, informa a la comisión respectiva del Congreso de la República, sobre los avances de la implementación de las acciones de demarcación y organización territorial en zonas de frontera y aquellas zonas declaradas de interés nacional y necesidad pública mediante ley expresa. Para efecto de la presente ley se entiende como zona de frontera a los distritos cuyos límites, en parte, coincidan con los límites internacionales de la República.

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

Expedientes en trámite para la creación de distritos o provincias promovidos por la población organizada, en ningún caso procede su archivamiento.

13.1. Requisitos para la creación de distritos y provincias declaradas 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, está 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, debe 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 provincias.

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, debe contar con opinión favorable de viabilidad fiscal emitida por el Ministerio de Economía y Finanzas– MEF; para tal fin, se toma 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 debe tomarse en cuenta de manera obligatoria en el informe de sostenibilidad fiscal.

h) No resultan aplicables las normas reglamentarias que establezcan tipologías diferenciadas 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 funcionabilidad 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 y necesidad pública

La declaración de interés nacional y necesidad pública para la creación de distritos o provincias se realiza exclusivamente mediante ley expresa, debiendo el Poder Ejecutivo, bajo responsabilidad, implementarla con carácter prioritario y urgente a través de su órgano técnico correspondiente."

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. - Normas reglamentarias

El Poder Ejecutivo, en un plazo máximo de noventa (90) días calendarios a partir de la publicación de la presente ley en el Diario Oficial El Peruano, adecúa la normativa reglamentaria de la Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial.»

ANÁLISIS

1. El artículo 45 de la Constitución establece que el Poder del Estado, ejercido por las autoridades, se hace con las responsabilidades y las limitaciones que la Constitución y las leyes establecen. Esto implica por tanto que no hay ejercicio del poder jurídicamente válido que esté al margen de la Constitución y de las leyes.

A partir de lo prescrito en el numeral 7 del artículo 102 de la Constitución¹ se hace una distribución constitucional de la competencia en materia de demarcación territorial. En ese sentido para cualquier acción de demarcación territorial (incluida la creación de circunscripciones), el titular constitucional para la elaboración y presentación de la propuesta es el Poder Ejecutivo y el Congreso es el titular constitucional para aprobarla mediante ley; es decir, se trata de una competencia compartida.

Es de esta manera que en los procesos de demarcación territorial se hace un ejercicio del poder que se inserta dentro del principio de separación de poderes (artículo 43 de la Constitución), el cual se fundamenta «en la idea de asegurar una efectiva garantía y contrapeso en el ejercicio del poder el denominado "sistema de frenos y equilibrios", con el fin de evitar excesos y actos arbitrarios de quienes se encuentran investidos por el poder público»².

¹ Artículo 102°.- Son atribuciones del Congreso:

(...)

7. Aprobar la demarcación territorial que proponga el Poder Ejecutivo.

² Tribunal Constitucional. Expediente N° 00006-2019-CC/TC. FJ 35.



Según lo expuesto queda claro que el Poder Ejecutivo es el único que, por imperio de la Constitución, puede hacer propuestas normativas que contengan acciones de demarcación territorial. Una manifestación indiscutible del ejercicio de esa competencia es que a dicho poder del Estado le corresponde de manera excluyente, en aquellos asuntos que se le han atribuido normativamente, determinar si se inicia o no la evaluación de las condiciones y requisitos para la creación de circunscripciones. De ocurrir lo contrario, es decir que el Poder Legislativo ejerza algún tipo de injerencia que pueda no solo determinar el inicio de procesos de demarcación territorial sino su implementación, bajo responsabilidad, pone de manifiesto una intervención en el ejercicio de las competencias asignadas por el numeral 7 del artículo 102 de la Constitución, evidenciándose así un quebrantamiento al balance de poderes al que se refiere el artículo 43 de la Constitución.

En tal sentido resulta inconstitucional el numeral 13.2 que con el proyecto de ley en cuestión se pretende incluir en el artículo 13 de la Ley N° 27795.

2. La 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; entre ellas, la creación de distritos.

Dicha disposición es concordante con el principio de subsidiariedad establecido en la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, que establece que las actividades de gobierno en sus distintos niveles alcanzan mayor eficiencia, efectividad y control de la población si se efectúan descentralizadamente; en tal sentido, corresponde que los procesos para la creación de circunscripciones sean evaluados y conducidos por quien mejor conoce la realidad de esa población y, por tanto, puede atender mejor sus necesidades, es decir, los respectivos gobiernos regionales.

Dado que las acciones de demarcación territorial pretenden resolver las necesidades de una población que reside en un entorno local o regional, éstas deben ser atendidas, siguiendo este principio de subsidiariedad, por el gobierno regional correspondiente a través de los documentos técnicos contemplados en la legislación vigente sobre la materia, tal como se señala en el numeral 5.2 del artículo 5 de la Ley N° 27795 que establece que los gobiernos regionales son competentes para elaborar y aprobar los Estudios de Diagnóstico y Zonificación y los Expedientes Únicos de Saneamiento y Organización Territorial de las provincias de su ámbito.

En tal sentido, la emisión de disposiciones que permitan que una materia que es competencia del respectivo gobierno regional sea tratada por el gobierno nacional, resulta contrario al proceso de descentralización que impulsa el Poder Ejecutivo.

3. Por otro lado, en lo que concierne a la modificación de los requisitos para la creación de distritos (aún cuando exista una declaración de interés nacional), debe tenerse en cuenta que la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la 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. Siendo por tanto un asunto de nivel reglamentario, su desarrollo debe ser vía decreto supremo.

Sin perjuicio de la objeción legal antes expuesta se advierte que la exoneración y modificación de requisitos que se propone en el proyecto de ley no se encuentran técnicamente sustentadas en la



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*

exposición de motivos, con lo cual no se aprecia la razonabilidad de tales modificaciones o exoneraciones.

CONCLUSIÓN:

Conforme a lo expuesto, no se estima viable el Proyecto de Ley N° 14155/2025-CR, Ley que modifica el artículo 13 de la ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización territorial, para cerrar las brechas existentes en el saneamiento de límites.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

RODRIGO BUZZIO CÓRDOBA

Coordinador legal

Secretaría de Demarcación y Organización Territorial



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Instituto Nacional de
Estadística e Informática

"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

Lima, 23 de Abril de 2026

OFICIO N° -2026-INEI/SG

Señora

MILAGRITOS PILAR PASTOR PAREDES

Secretaria de la Secretaría de Coordinación

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

Asunto : Opinión Técnico Legal sobre Proyecto de Ley N° 14155/2025-CR "*Ley que modifica el artículo 13 de la Ley N° 27795, Ley de demarcación y organización territorial, para cerrar las brechas existentes en el saneamiento de límites*"

Referencia : a) Oficio N° D000767-2026-PCM-SC
b) Informe N° 000062-2026-INEI/OTAJ
c) Informe Técnico N° 082-2026-INEI/DNCE-DECG

Tengo el agrado de dirigirme a usted para saludarla cordialmente en atención al documento a) de la referencia, mediante el cual la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros solicita opinión técnico legal del Proyecto de Ley N° 14155/2025-CR "*Ley que modifica el artículo 13 de la Ley N° 27795, Ley de demarcación y organización territorial, para cerrar las brechas existentes en el saneamiento de límites*".

Al respecto, se adjunta el Informe N° 000062-2026-INEI/OTAJ emitido por la Oficina Técnica de Asesoría Jurídica, a través del cual emite opinión legal sobre el citado Proyecto de Ley. Cabe mencionar, que el informe contiene la opinión técnica de la Dirección Ejecutiva de Cartografía y Geografía de la Dirección Nacional de Censos y Encuestas.

Sin otro particular, aprovecho la oportunidad para expresarle las muestras de mi especial consideración y estima personal.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente por:

LUIS FRANCISCO VIVANCO ALDON

Secretario General

Instituto Nacional de Estadística e Informática

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA

Av. Gral. Garzón 658 Jesús María. Lima - Perú

(01) 743 4949 | infoinei@inei.gob.pe

www.gob.pe/inei

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.inei.gob.pe/verifica/inicio.do> e ingresando el siguiente código de verificación:

QBHELMG



**PERÚ**Presidencia
del Consejo de MinistrosInstituto Nacional de
Estadística e Informática

"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

INFORME TÉCNICO N° 082-2026-INEI/DNCE-DECG

A : **Ing. JOSÉ GABRIEL GARCÍA-GODOS JARA**
Director Nacional
Dirección Nacional de Censos y Encuestas

De : **DIGNA MATEO IGREDA**
Directora Ejecutiva
Dirección Ejecutiva de Cartografía y Geografía

Asunto : Respuesta a solicitud de opinión técnica sobre Proyecto de Ley N° 14155/2025-CR, "Ley que modifica el artículo 13 de la ley N° 27795, Ley de demarcación y organización territorial, para cerrar las brechas existentes en el saneamiento de límites"

Referencia : Oficio N° 000210-2026-INEI/OTAJ - Expediente N° 38543 - 2026

Fecha : Lima, 17 de abril de 2026

Tengo el agrado de dirigirme a usted para saludarlo cordialmente, y en atención al documento de la referencia, mediante el cual solicita la opinión técnica sobre Proyecto de Ley N° 14155/2025-CR, "Ley que modifica el artículo 13 de la ley N° 27795, Ley de demarcación y organización territorial, para cerrar las brechas existentes en el saneamiento de límites".

Al respecto, deseamos destacar la importancia de la iniciativa legislativa que está orientada a favorecer el saneamiento de la demarcación territorial en el país, especialmente en zonas de frontera y áreas declaradas de interés nacional.

ANTECEDENTES

1. De conformidad al Decreto Legislativo N° 604, Ley de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Estadística e Informática, Artículo 8°, el Instituto Nacional de Estadística e Informática es el organismo central y rector del Sistema Nacional de Estadística, responsable de normar, planear, dirigir, coordinar, y supervisar las actividades estadísticas oficiales del país; teniendo como misión: "Producir y difundir información estadística oficial para el diseño, seguimiento y evaluación de políticas públicas y el proceso de toma de decisiones informada para el sector público y ciudadanía en general, con pertinencia, calidad y oportunidad".
2. Se estima que el 75% de los límites distritales en nuestro país no están definidos, y las razones se encuentran, fundamentalmente, en la falta de precisión y vacíos de las propias leyes de creación, que no permiten una adecuada demarcación territorial y el saneamiento de límites. Existen leyes de creación desde la época de la independencia, que requieren ser actualizadas para definir los límites con las precisiones y el uso de la tecnología. En muchos casos, las imprecisiones y vacíos de las leyes de creación han generado conflicto que han enfrentado a las poblaciones, y que es necesario resolver mediante el saneamiento de límites.
3. Luego de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, de febrero del año 2002, y el D.S. N° 019-2003-PCM, que reglamenta dicha ley, de febrero del año 2003. se han aprobado una serie de normas legales como la Ley N° 30918, Ley que Fortalece los Mecanismos para el Tratamiento de las Acciones de Demarcación Territorial, de febrero del año 2019, y normas reglamentarias, que regulan el Sistema de Demarcación y Organización Territorial, estableciendo su órgano rector en el nivel central y la competencia de los gobiernos regionales, a través de sus unidades técnicas de demarcación; asimismo, se precisan las acciones de demarcación como la creación de distritos, delimitación, redelimitación, anexiones y cambio de nombres. En consecuencia, la demarcación y organización territorial tienen el marco legal adecuado.



4. El artículo 13 de la Ley N° 27795, fue modificada por la Ley N° 30918, donde establece que las acciones de demarcación territorial en zonas de frontera o de interés nacional son competencia de la Presidencia del Consejo de ministros y tienen un tratamiento prioritario y especial. De conformidad con el Decreto Supremo N° 191-2020-PCM, Reglamento de la Ley N° 27795, Capítulo II, Acciones de demarcación territorial en zonas declaradas de interés nacional, artículos 99, 100, 101 y 102, se define y se establecen los requisitos para las acciones en zonas declaradas de interés nacional, en los que se requiere contar con los volúmenes de población del último y antepenúltimo censo de población, entre otros indicadores.
5. Para todas las acciones técnicas de demarcación territorial, el volumen poblacional lo determina el resultado del censo de población, sin embargo, dicho volumen varía con el tiempo; en ese sentido, mediante Decreto Supremo N° 074-2025-PCM, se modificó el numeral 50 del artículo 4 del Reglamento de la Ley N° 27795 (Decreto Supremo N° 191-2020-PCM), donde se dispone el uso de las proyecciones de población, elaborada por el ente rector del Sistema Estadístico Nacional. Dicho concepto quedó redactado de la siguiente manera: **"50. Volumen poblacional. Cantidad de habitantes establecida en el último censo nacional de población realizada por el ente rector del Sistema Estadístico Nacional, o la proyección que éste elabora a partir de los resultados de cada nuevo censo. Es utilizado obligatoriamente por la SDOT y las UTDT en el análisis y tratamiento de todas las acciones de demarcación territorial."**

OPINIÓN TÉCNICA DEL INEI

1. Estamos de acuerdo con la propuesta legislativa, que modifica el Artículo 13° de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, y busca impulsar el proceso de demarcación y organización territorial, para cerrar las brechas en el saneamiento de los límites territoriales, en zonas de frontera o de interés nacional.
2. Estamos de acuerdo con el texto que se agrega como segundo párrafo del Artículo 13°: **"La Presidencia del Consejo de Ministros, en el mes de junio y diciembre de cada año, informa a la Comisión respectiva del Congreso de la República, sobre los avances de la implementación de las acciones de demarcación y organización territorial en zonas de frontera y aquellas zonas declaradas de interés nacional y necesidad pública mediante ley expresa"**.
3. En relación al numeral 13.1. **Requisitos para la creación de distritos y provincias declaradas de interés nacional y necesidad pública**, y las funciones del INEI tenemos las observaciones siguientes:
 - ✓ El texto del inc. b) debe decir: **"El volumen poblacional es determinado de acuerdo al último Censo de Población y Vivienda, y las proyecciones que realiza el Instituto Nacional de Estadística e Informática."** Es conveniente precisar como datos de población a la información oficial que publica el INEI, de modo que se evite mencionar a **"otras informaciones elaboradas por las entidades públicas del Estado relacionado a volumen poblacional"**.
 - ✓ El texto del inc. i) 1, debe decir: **"La diferencia del volumen poblacional entre los dos últimos Censos de Población y Vivienda, realizados por el INEI, debe tener resultado positivo."** Se trata de precisar la comparación entre los dos últimos censos.
 - ✓ El texto del inc. i) 2 debe decir: **"El volumen de población es determinado de acuerdo al último Censo de Población y Vivienda que realiza el Instituto Nacional de Estadística e Informática."** Como se ha mencionado, debemos precisar la naturaleza oficial de los datos de población que publica el INEI, y evitar mencionar **"otra información proporcionada por entidades públicas del Estado relacionado a volumen poblacional"**.
4. En relación al numeral **13.2 Sobre declaratoria de interés nacional y necesidad pública**, el texto de la propuesta debe decir: **"La declaración de interés nacional y necesidad pública para la creación de**



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Instituto Nacional de
Estadística e Informática

“Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”

distritos o provincias se aprueba mediante ley expresa, debiendo el Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial, implementarla bajo responsabilidad, con carácter de prioridad.” Es conveniente la mención de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros, como órgano rector del Sistema, para precisar, además, la responsabilidad.

CONCLUSIONES

- El Proyecto de Ley hace precisiones para favorecer, con prioridad, el proceso de creación de distritos en zonas de frontera y áreas declaradas de interés nacional, que nos parecen adecuadas.
- De acuerdo a nuestras funciones, se han hecho observaciones al Proyecto de Ley para precisar que los datos de población que se deben utilizar en el trámite de creación de distritos o provincias, son los que el INEI publica oficialmente como resultados de los Censos Nacionales de Población y Vivienda, las proyecciones de población e indicadores demográficos necesarios.

Es todo cuanto cumplo con informar.

Atentamente,

Digna Mateo Igreda

Directora Ejecutiva

Dirección Ejecutiva de Cartografía y Geografía

Documento suscrito digitalmente



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Secretaría de Coordinación

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

Señores (as):

DESTINATARIO MÚLTIPLE SEGÚN LISTADO ANEXO N° 01

Presente.-

Asunto : Solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 14155/2025-CR.

Referencia : a) Oficio N° 2048-2025-2026-CDRGLMGE-CR
b) Memorando N° D000807-2026-PCM-OGAJ
Expediente 2026-0035310

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted con relación al documento de la referencia a), 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 técnico legal del Proyecto de Ley N° 14155/2025-CR, "Ley que modifica el artículo 13 de la ley N° 27795, Ley de demarcación y organización territorial, para cerrar las brechas existentes en el saneamiento de límites".

Al respecto, de acuerdo al documento de la referencia b), debido a la materia regulada por el Proyecto de Ley N° 14155/2025-CR, corresponde a su representada emitir opinión en el marco de sus competencias.

Por lo señalado, en virtud a lo indicado por la Oficina de Asesoría Jurídica, agradeceré se sirva remitir a esta Secretaría la evaluación e informe correspondiente, **en un plazo máximo de diez (10) días hábiles.**

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

MILAGRITOS PILAR PASTOR PAREDES
SECRETARIA DE LA SECRETARÍA DE COORDINACIÓN
PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

MPPP/pvdc

EXPEDIENTE: «2026-0035310»



Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Presidencia del Consejo de Ministros, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web:

Url: <https://sgdc Ciudadano.pcm.gob.pe/register/verifica>

Código de Verificación: 0166 3090 3164 9418



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Secretaría de Coordinación

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

ANEXO N° 01
DESTINATARIOS DEL OFICIO MULTIPLE

GINO MARIO MARTÍN ROLLERI ALVARADO

Secretario General

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

PEDRO ANTONIO HERNANDEZ CARRIZALES

Secretario General

MINISTERIO DEL INTERIOR

JOSÉ LUIS TORRICO HUERTA

Secretario General

MINISTERIO DE DEFENSA

ERIC ANDERSON MACHADO

Secretario General

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

EXPEDIENTE: «2026-0035310»



Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Presidencia del Consejo de Ministros, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web:

Url: <https://sgdcudadano.pcm.gob.pe/register/verifica>

Código de Verificación: 0166 3090 3164 9418