CÁMARA DE DIPUTADOS
CONGRESO DEL PERÚ
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
RECIBIDO
PROPOSICIÓN LEGISLATIVA
00907-2026-2031-CD
RU 72568-CD
20 NOVIEMBRE 2026 06:34 p. m.
FIRMADO DIGITALMENTE: ELOPEZ

PROPOSICIÓN LEGISLATIVA QUE MODIFICA LA LEY 27795, LEY DE DEMARCACIÓN Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, RESPECTO DE LAS ACCIONES DE DEMARCACIÓN TERRITORIAL EN ZONAS DE FRONTERA Y DE INTERÉS NACIONAL

El Diputado de la República que suscribe, **ALEJANDRO JOSÉ MANAY PILLACA**, integrante del Grupo Parlamentario Juntos Por el Perú, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y los artículos 98 y 107 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta la siguiente proposición legislativa:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE MODIFICA LA LEY 27795, LEY DE DEMARCACIÓN Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, RESPECTO DE LAS ACCIONES DE DEMARCACIÓN TERRITORIAL EN ZONAS DE FRONTERA Y DE INTERÉS NACIONAL

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto modificar la Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, para regular las acciones de demarcación territorial en zonas de frontera y de interés nacional.

Artículo 2. Finalidad de la Ley

La presente ley tiene por finalidad contribuir a la concreción del derecho de la población a participar en la vida política, económica, social y cultural de la Nación, mediante la optimización de la gestión de las acciones de demarcación territorial en zonas de frontera y de interés nacional.

Artículo 3. Modificación del artículo 13 e incorporación de los artículos 13-A, 13-B y 13-C 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, modificado por el artículo 2 de la Ley 30918, Ley que fortalece los mecanismos para el tratamiento de las acciones de demarcación territorial, y se incorporan los artículos 13-A, 13-B y 13-C en la citada ley, en los siguientes términos:

> "Artículo 13. Acciones de demarcación territorial en zonas de frontera o de interés nacional
>
> **13.1.** 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.
>
> **13.2.** Para efecto de la presente ley se entiende como zona de frontera a los distritos cuyos límites coincidan**, en todo o en parte,** con los límites internacionales de la República.
>
> **13.3. Para efecto de la presente ley se entiende como zona de interés nacional a la circunscripción que cuenta con declaratoria de interés nacional mediante ley del Congreso de la República.**
>
> **13.4.** 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."

"Artículo 13-A. Improcedencia del archivamiento de expedientes en zonas de frontera o de interés nacional

13-A.1. Los expedientes individuales de creación de distrito o de provincia en zonas de frontera o de interés nacional, promovidos por la población organizada, no se archivan en ningún caso mientras se encuentran en trámite.

13-A.2. La Presidencia del Consejo de Ministros informa semestralmente a la comisión competente del Congreso de la República sobre el estado de los expedientes individuales a que se refiere el párrafo 13-A.1."

"Artículo 13-B. Requisitos para la creación de distritos en zonas de interés nacional

13-B.1. La creación de un distrito en zona de interés nacional cumple todos los requisitos siguientes:

a) El distrito de origen tiene una antigüedad no menor de cuatro años, contada desde su creación.

b) El ámbito del distrito propuesto tiene un volumen poblacional no menor de los siguientes, según la región natural:

1) Sierra: 2 000 habitantes.

2) Selva: 2 500 habitantes.

3) Costa: 3 800 habitantes.

4) Lima Metropolitana y Provincia Constitucional del Callao: 5 000 habitantes.

c) El volumen poblacional se acredita con el último censo nacional de población aprobado y publicado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática o con la proyección de población que se elabora con la tasa de crecimiento poblacional del periodo intercensal, a partir de información oficial de las entidades públicas competentes.

d) El distrito de origen cuenta con límites territoriales definidos o se encuentra en proceso de saneamiento territorial, total o parcial, mediante ley, acta de acuerdo de límites o informe dirimente elaborado por la Unidad Técnica de Demarcación Territorial del gobierno regional correspondiente.

e) La propuesta se circunscribe al límite de un distrito o de una provincia.

f) El ámbito territorial del distrito propuesto se configura con criterios técnicos y geográficos, sobre la Carta Nacional a escala 1/100 000 oficial elaborada por el Instituto Geográfico Nacional.

g) El ámbito del distrito propuesto cuenta con recursos potenciales, como productos agropecuarios, mineros, forestales de exportación nacional o internacional, arqueológicos, turísticos u otros que generan ingresos y desarrollo en beneficio de la población.

13-B.2. La capital propuesta cumple todos los requisitos siguientes:

a) Tiene un volumen poblacional no menor de los siguientes, según la región natural:

1) Sierra: 800 habitantes.

2) Selva: 1 000 habitantes.

3) Costa, incluida Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao: 2 500 habitantes.

b) Tiene una tasa de crecimiento poblacional intercensal positiva, según el último censo nacional de población y vivienda elaborado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática, incluida la proyección poblacional.

c) Cuenta con condiciones de accesibilidad, articulación territorial, servicios básicos y públicos, y seguridad física.

d) Cuenta con plano urbano aprobado o visado por la municipalidad provincial o por el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal.

e) Es el futuro centro funcional articulador del distrito propuesto.

13-B.3. En la creación de distritos en zona de interés nacional no se exige:

a) El informe previo de evaluación de la sostenibilidad fiscal del Ministerio de Economía y Finanzas, a que se refiere la Quinta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1275, Decreto Legislativo que aprueba el marco de la responsabilidad y transparencia fiscal de los gobiernos regionales y gobiernos locales.

b) La aplicación de la tipología de distritos ni de las tablas de población mínima que se sustentan en ella.

c) El factor distancia entre la capital del distrito de origen y la capital propuesta."

"Artículo 13-C. Creación excepcional de distritos en zonas declaradas en estado de emergencia

Procede de manera excepcional la creación de distritos declarados de interés nacional y de necesidad pública, cuando las propuestas se encuentran en circunscripciones distritales declaradas en estado de emergencia por el Poder Ejecutivo, como el Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro, en las que se presentan problemas de carácter sociopolítico."

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Adecuación del reglamento

El Poder Ejecutivo revisa y adecúa el Reglamento de la Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, aprobado por Decreto Supremo 191-2020-PCM, a lo dispuesto en la presente ley, en un plazo no mayor de sesenta días calendario contado desde su publicación.

CÁMARA DE DIPUTADOS
CONGRESO DEL PERÚ

ALEJANDRO JOSÉ MANAY PILLACA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ZUNINI YERREN Ernesto Alonzo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 19/11/2026 20:08:13-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MANAY PILLACA Alejandro José FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/11/2026 11:28:38-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PALOMINO PACHECO Amalia Emilia FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/11/2026 12:01:38-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PEREZ MALLQUI Julian Luis FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/11/2026 13:41:49-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: HOLGUIN AGUIRRE James Arturo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/11/2026 14:54:36-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: GUILLEN VALENCIA Hector FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/11/2026 15:14:55-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PEREZ ALCCAHUAMAN Jesus FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/11/2026 16:16:31-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: TITO ROJAS Cesar Hugo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/11/2026 16:22:54-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: POMA HUAMANI Haydee Celinda FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/11/2026 16:51:14-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Planteamiento del problema público

Hay comunidades que llevan años pidiendo algo que parece elemental, contar con su propio distrito para que el Estado les quede más cerca. La Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, reconoce que las acciones de demarcación en zonas de frontera o de interés nacional deben recibir un tratamiento prioritario y especial.[1] En la práctica, sin embargo, esa prioridad rara vez se ha convertido en una respuesta.

Las cifras oficiales ayudan a verlo. Desde 2017, el Congreso de la República declaró de interés nacional la creación de 154 distritos. En 2022, la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial advirtió que la mayoría de esas propuestas no cumplía los requisitos del reglamento (población mínima del distrito y de su capital, tasa de crecimiento positiva y límites del distrito de origen) y que, a su juicio, las declaratorias generaban falsas expectativas y conflictividad social.[2] Es un diagnóstico serio y esta iniciativa lo toma en cuenta. Pero admite otra lectura: si tantas propuestas con declaratoria no logran avanzar, el problema puede estar también en requisitos pensados para realidades distintas de las de la selva, la sierra rural y la frontera.

El Poder Ejecutivo ha reaccionado. En junio de 2026 aprobó el Decreto Supremo 091-2026-PCM, que dispone que, en los expedientes de distritos con declaratoria de interés nacional por ley, los requisitos técnicos del reglamento se evalúen conforme a su tratamiento prioritario y especial, analizando la realidad geográfica, demográfica y de accesibilidad.[3] Es un paso en la dirección correcta, pero deja la decisión a una apreciación caso por caso: no precisa qué umbrales se aplican ni qué ocurre con los expedientes que no los alcanzan, y la propia norma aclara que no se prescinde de los requisitos ya establecidos.

A ello se suma una segunda dificultad. El reglamento prevé el archivo de los expedientes individuales cuando no se mantienen las condiciones que motivaron su apertura o cuando se declara su improcedencia.[4] Para una población organizada, un expediente archivado es una puerta que se cierra sin una respuesta de fondo.

El problema pesa sobre territorios concretos. Los 84 distritos de frontera ocupan el 26 % del territorio nacional y albergan al 3,8 % de la población; son, además, distritos muy extensos.[5] Algo parecido ocurre en el Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro, cuyo desarrollo y pacificación fueron declarados de prioridad nacional en 2012 y donde el estado de emergencia se sigue prorrogando en 2026.[6]

---

[1]Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial (publicada el 25 de julio de 2002), artículo 13, modificado por el artículo 2 de la Ley 30918, Ley que fortalece los mecanismos para el tratamiento de las acciones de demarcación territorial (publicada el 25 de febrero de 2019).

[2]Presidencia del Consejo de Ministros, Secretaría de Demarcación y Organización Territorial, Informe D000099-2022-PCM-SDOT-JLR (5 de octubre de 2022), sobre el Proyecto de Ley 2937/2022-CR, numerales 2.7 a 2.10. Disponible en: https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2022/Descentralizacion/files/sdot-_informe_0099_-_pl_2937.pdf (consulta: 4 de noviembre de 2026).

[3]Decreto Supremo 091-2026-PCM, Decreto Supremo que incorpora la Décima Novena Disposición Complementaria Final al Reglamento de la Ley 27795 (publicado en el diario oficial El Peruano el 11 de junio de 2026), artículo 3 y considerandos. Disponible en: https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2524363-1 (consulta: 4 de noviembre de 2026).

[4]Reglamento de la Ley 27795, aprobado por Decreto Supremo 191-2020-PCM (publicado el 9 de diciembre de 2020), artículo 21, numerales 21.3 y 21.4.

[5]Ministerio de Relaciones Exteriores, «Avances en la implementación de la Ley 29778, Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza, y su Reglamento, en el departamento de Ucayali», presentación ante la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso de la República, 11 de abril de 2024, diapositiva «Situación de las fronteras». Disponible en: https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2023/RREE/files/ppt_i_sesion_comision_rree_en_ucayali_v3_11042024_(3).pdf (consulta: 4 de noviembre de 2026).

[6]Decreto Supremo 074-2012-PCM, que declaró de prioridad nacional el desarrollo económico, social y la pacificación del Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro, según se recoge en Osinergmin, Resolución 645-2019-OS/GRT, informe técnico (disponible en:

Detrás de todo está una causa más honda, la falta de presencia del Estado en el interior del país, bajo un modelo centralista que empuja a la población joven del campo hacia las capitales de departamento y de provincia, sobre todo de la costa. Por eso el problema de demarcación es estructural, y se manifiesta de cuatro maneras:

• Un alto porcentaje de límites territoriales sin sanear, que genera controversias legales, técnicas y cartográficas entre gobiernos regionales y locales.

• Debilidad institucional de las autoridades competentes, agravada por la falta de normas adecuadas y de responsabilidad funcional.

• Procedimientos burocráticos innecesarios que se convierten en cuellos de botella para los petitorios de la población organizada.

• Falta de criterios técnicos diferenciados para la sierra, la selva y la costa, cuyas realidades geográficas, económicas, sociales y culturales difieren considerablemente.

Hace falta, entonces, que la ley diga más. Hoy dedica tres enunciados a la materia y deja casi todo al reglamento, una norma que cambia con rapidez. Además, uno de los requisitos que más pesa, el informe previo de evaluación de la sostenibilidad fiscal, nace de un decreto legislativo, es decir, de una norma con rango de ley; solo otra norma del mismo rango puede exceptuarlo.[7]

II. Evidencia que sustenta el problema

El siguiente cuadro reúne las cifras oficiales disponibles. Se indica la fuente de cada una, para que puedan verificarse.

Indicador	Cifra	Fuente y año
Distritos creados sin la totalidad de sus límites definidos (acumulado a 2000)	83 %	Instituto Geográfico Nacional, Atlas Digital del Perú
Provincias y departamentos creados sin la totalidad de sus límites definidos (acumulado a 2000)	Más de 95 %	Instituto Geográfico Nacional, Atlas Digital del Perú
Provincias sin límites definidos (acumulado histórico)	68 %	Instituto Nacional de Estadística e Informática (cifra citada por fuente secundaria; verificar)
Distritos sin límites definidos (acumulado histórico)	85 %	Instituto Nacional de Estadística e Informática (cifra citada por fuente secundaria; verificar)
Kilómetros de límites saneados en el primer semestre	Más de 2 500 km en 16 departamentos	Presidencia del Consejo de Ministros, junio de 2025

https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/863993/Osinergmin-645-2019-GRT-ITP2C.pdf.pdf). El estado de emergencia vigente fue prorrogado en 2026, entre otros, por los Decretos Supremos 077-2026-PCM y 110-2026-PCM; este último rige desde el 25 de julio de 2026, por sesenta días calendario, en distritos y centros poblados de Ayacucho, Huancavelica, Cusco y Junín.

[7] Decreto Legislativo 1275, Decreto Legislativo que aprueba el marco de la responsabilidad y transparencia fiscal de los gobiernos regionales y gobiernos locales, Quinta Disposición Complementaria Final; y Decreto Supremo 191-2020-PCM, Disposición Complementaria Modificatoria Única, que modifica la Tercera Disposición Complementaria Final del Reglamento del Decreto Legislativo 1275, aprobado por Decreto Supremo 162-2017-EF, y extiende el informe a las zonas de frontera y de interés nacional.

Indicador	Cifra	Fuente y año
Población beneficiada por el saneamiento	Más de 2,5 millones de personas	Presidencia del Consejo de Ministros, junio de 2025
Proyectos de ley aprobados para sanear límites	Más de 30 (más del 40 % del territorio nacional)	Congreso de la República, julio de 2026
Distritos cuya creación declaró de interés nacional el Congreso desde 2017 (a octubre de 2022)	154	Secretaría de Demarcación y Organización Territorial, 2022
Distritos declarados de interés nacional por la Ley 31567	44, en 13 departamentos	Ley 31567, 2022
Distritos de frontera	84 (26 % del territorio; 3,8 % de la población)	Ministerio de Relaciones Exteriores, 2024
Conflictos por demarcación territorial registrados (abril de 2004 a abril de 2019)	30 (3 activos, 5 resueltos y 22 en observación)	Defensoría del Pueblo, según El Comercio, 2019

Cuadro 1. Estado del saneamiento de límites y de la demarcación en zonas de frontera y de interés nacional. Elaboración propia sobre la base de las fuentes citadas.

Tres lecturas se desprenden del cuadro. La primera es que el saneamiento de límites avanza, y con fuerza: la Presidencia del Consejo de Ministros informó que en el primer semestre de 2025 saneó más de 2 500 kilómetros de límites, mediante siete leyes aprobadas y catorce proyectos presentados, y en julio de 2026 el Congreso aprobó más de treinta proyectos de ley para definir límites en más del 40 % del territorio.[8] Ese impulso, no obstante, se concentra en delimitar circunscripciones que ya existen; las propuestas de creación con declaratoria de interés nacional siguen esperando.

La segunda es que la espera tiene un costo social. Entre 2004 y 2019, la Defensoría del Pueblo registró treinta conflictos por demarcación territorial; veintidós de ellos pasaron al registro de casos en observación por inactividad prolongada, y la Defensoría atribuyó esa inactividad, entre otras causas, a la falta de voluntad política, a los procesos administrativos y al proceso legislativo.[9] La tercera lectura es una advertencia: no hay cifras públicas desagregadas que digan cuántos de los 154 expedientes siguen en trámite, cuántos se archivaron o cuántos se declararon improcedentes. La comisión dictaminadora podrá solicitarlas a la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial.

[8]Presidencia del Consejo de Ministros, «PCM: Demarcación territorial en lo que va del año beneficia a más de 2.5 millones de peruanos y fortalece la presencia del Estado», gob.pe, 26 de junio de 2025. Disponible en: https://www.gob.pe/institucion/pcm/noticias/1195200 (consulta: 4 de noviembre de 2026). Infobae, «Congreso aprueba histórico paquete de leyes para sanear límites territoriales en Perú», 10 de julio de 2026. Disponible en: https://www.infobae.com/peru/2026/07/10/congreso-aprueba-historico-paquete-de-leyes-para-sanear-limites-territoriales-en-peru/ (consulta: 4 de noviembre de 2026).

[9]«Todos los conflictos limítrofes en diferentes zonas del país en los últimos 15 años», El Comercio, 2019, que recoge información proporcionada por la Defensoría del Pueblo y su Reporte de Conflictos Sociales 182. Disponible en: https://elcomercio.pe/peru/conflictos-limitrofes-diferentes-zonas-pais-15-anos-noticia-ecpm-641812 (consulta: 4 de noviembre de 2026). Se recomienda contrastar la cifra con el reporte original de la Defensoría del Pueblo.

III. Objetivos generales y específicos

Objetivo general: optimizar la gestión de las acciones de demarcación territorial en zonas de frontera y de interés nacional, para fortalecer la presencia del Estado y el proceso de descentralización.

Objetivos específicos:

a) Definir en la ley la zona de interés nacional, que hoy solo define el reglamento;

b) Impedir el archivamiento de los expedientes de creación de distrito o de provincia en estas zonas mientras se encuentren en trámite;

c) Fijar en la ley requisitos propios, objetivos y diferenciados por región natural, para crear distritos en zonas de interés nacional;

d) Habilitar la creación excepcional de distritos en circunscripciones declaradas en estado de emergencia; y

e) Garantizar la transparencia y el control político de estos expedientes hasta la creación de la nueva circunscripción.

IV. Fundamentación de la iniciativa

IV.1. Por qué hace falta una ley

La iniciativa no inventa una figura nueva, el tratamiento prioritario y especial ya existe. Lo que propone es elevar a la ley lo esencial de ese tratamiento y fijar criterios claros, de modo que la suerte de un expediente no dependa solo de una evaluación discrecional ni de un reglamento que puede modificarse en cualquier momento. El Decreto Supremo 091-2026-PCM muestra tanto la voluntad del Ejecutivo de flexibilizar la evaluación como el límite de hacerlo por reglamento, deja abierta la apreciación y mantiene los requisitos.

Esa fijación por ley tiene, además, una razón de seguridad jurídica. Una comunidad que impulsa su distrito, una autoridad regional que arma el expediente y un funcionario que lo evalúa deben saber desde el inicio qué se les exige. Cuando los criterios están dispersos entre la ley, un reglamento, un texto único ordenado y sus modificatorias, esa certeza se pierde.

IV.2. Compatibilidad con la Constitución

La iniciativa se apoya en los artículos 43 y 44 de la Constitución Política del Perú, que definen al Estado como unitario, representativo y descentralizado y le asignan el deber de promover el bienestar general; en el artículo 188, que establece la descentralización como política permanente y obligatoria del Estado; y en el artículo 189, que integra el territorio en regiones, departamentos, provincias y distritos.

Respeta, además, el artículo 102, numeral 7, de la Constitución, según el cual corresponde al Congreso aprobar la demarcación territorial que proponga el Poder Ejecutivo. La iniciativa no crea ni suprime circunscripciones; establece requisitos y garantías para que las propuestas del Poder Ejecutivo puedan formularse. El Tribunal Constitucional ha explicado que, en materia de

creación de distritos, el Estado constitucional exige respetar las competencias de cada poder, pero también canales de comunicación y cooperación entre ellos.[10]

IV.3. Sustentación de cada modificación e incorporación

Artículo 13, párrafo 13.2 («en todo o en parte»). La definición vigente de zona de frontera habla de distritos «cuyos límites coincidan con los límites internacionales», sin aclarar si basta una coincidencia parcial. El reglamento sí lo precisa, es zona de frontera el distrito que tiene al menos un límite que coincide con uno internacional. Agregar «en todo o en parte» lleva esa precisión a la ley y evita que un distrito con un tramo fronterizo quede excluido por una lectura estricta.[11]

Artículo 13, párrafo 13.3 (zona de interés nacional). La ley menciona las zonas de interés nacional, pero no las define; lo hace el reglamento, que exige que la declaración se sujete al artículo 102, numeral 7, de la Constitución y que señale la circunscripción, la acción de demarcación, la política nacional que se busca fortalecer y el interés nacional que se busca atender. La propuesta ancla la definición en la ley y precisa que la declaratoria se hace mediante ley del Congreso de la República, el instrumento que da mayor seguridad jurídica. Esa precisión deja fuera las declaratorias hechas por decreto supremo, como la de Huaycán en 2015, una consecuencia que debe tener presente el debate parlamentario.[12]

Artículo 13-A, párrafo 13-A.1 (no archivamiento). Un procedimiento que termina en archivo deja a la comunidad sin una decisión de fondo. La Constitución reconoce el derecho de petición y obliga a la autoridad a responder por escrito dentro del plazo legal. La propuesta no obliga a aprobar ninguna creación: obliga a que el expediente siga su curso hasta que se resuelva sobre el fondo, es decir, hasta que se declare su procedencia o su improcedencia mediante resolución motivada.[13]

Artículo 13-A, párrafo 13-A.2 (informe semestral). La Ley 27795 ya prevé que el Presidente del Consejo de Ministros informe anualmente a la comisión competente del Congreso sobre el cumplimiento del Plan Nacional de Demarcación Territorial. La propuesta sigue esa línea y la refuerza para las zonas de frontera y de interés nacional, con informes semestrales sobre el estado de sus expedientes. Es una manera concreta de dar contenido al control político y a la transparencia que reclama la población organizada.[14]

Artículo 13-B (requisitos para crear distritos en zonas de interés nacional). Hoy el reglamento fija requisitos para estas zonas, pero los ata a la tipología de distritos. La propuesta los reemplaza por una escala más simple, definida por región natural, que fue el criterio que la propia Ley 27795 recogía en su redacción original, cuando exigía volúmenes mínimos de población según se tratara de costa, sierra o selva. El cuadro de la sección VII.2 muestra las diferencias.

---

[10]Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente 00023-2021-PI/TC (30 de marzo de 2023), «Caso de la creación de nuevos distritos», que declaró infundada la demanda del Poder Ejecutivo contra catorce leyes de creación de distritos; véase la síntesis oficial en Tribunal Constitucional, Informativo 04, abril de 2023. Disponible en: https://www.tc.gob.pe/wp-content/uploads/2023/05/Informativo-04_2023.pdf (consulta: 4 de noviembre de 2026). Sobre la competencia del Poder Ejecutivo, véase también Ley 27795, artículo 1.

[11]Reglamento de la Ley 27795, aprobado por Decreto Supremo 191-2020-PCM, artículo 4, definición de «zona de frontera»; y Ley 27795, artículo 13, segundo párrafo (texto vigente).

[12]Reglamento de la Ley 27795, aprobado por Decreto Supremo 191-2020-PCM, artículos 99 y 100. Para el antecedente de declaratorias por decreto supremo, véase Decreto Supremo 091-2015-PCM, que declaró zona de interés nacional al distrito de Ate para la creación del distrito de Huaycán, consignado en las concordancias de la Ley 27795 del Sistema Peruano de Información Jurídica.

[13]Constitución Política del Perú, artículo 2, inciso 20. Sobre el archivo de expedientes, Reglamento de la Ley 27795, artículo 21, numerales 21.3 y 21.4.

[14]Ley 27795, Primera Disposición Complementaria, segundo párrafo, modificado por el artículo 2 de la Ley 30187 (publicada el 6 de mayo de 2014).

Antigüedad del distrito de origen. El reglamento exige más de diez años; la propuesta, no menos de cuatro, que equivalen a un periodo de gobierno municipal completo. La idea es que el distrito de origen haya tenido tiempo de consolidarse sin condenar a la comunidad a una espera de una década.[15]

Volumen poblacional. Los umbrales propuestos para sierra y selva (2 000 y 2 500 habitantes en el distrito; 800 y 1 000 en la capital) son menores que los de la Tabla 2 del reglamento para los distritos de origen de tipos A3.1 a B3 (3 800 a 8 000 habitantes en el distrito y 1 200 a 2 800 en la capital). La razón es la realidad que describe la propia Secretaría de Demarcación y Organización Territorial: hay distritos donde solo existen centros poblados de hasta dos mil habitantes y suelen carecer de servicios básicos. En la costa, en cambio, el umbral propuesto (3 800) coincide con el más bajo de esa tabla, y en Lima y Callao (5 000) queda dentro de su rango.[16]

Límites, recursos y capital. Se mantienen exigencias que dan solidez técnica: que el distrito de origen cuente con límites definidos o esté en proceso de saneamiento, que el ámbito se configure sobre la Carta Nacional, que exista una base de recursos potenciales y que la capital cumpla condiciones de accesibilidad, servicios y seguridad física, con una tasa de crecimiento poblacional positiva. La propuesta flexibiliza los umbrales, pero no renuncia al sustento técnico.

Lo que no se exige. El artículo 13-B.3 establece que no se exige el informe de sostenibilidad fiscal, la aplicación de la tipología de distritos ni el factor distancia. El informe se omite como requisito, no como herramienta, nada impide que el Poder Ejecutivo lo emita, y su ausencia no puede ser causa de improcedencia. El factor distancia, medido en tiempo de desplazamiento, puede excluir justamente a comunidades articuladas en torno a un centro poblado propio; seguirá siendo un dato útil del estudio técnico, pero no una causal de rechazo.

Artículo 13-C (creación excepcional en zonas en estado de emergencia). La Ley 27795 ya contempla un procedimiento de excepción, por causa de fuerza mayor, que permite fusionar distritos o provincias cuando hay despoblamiento, conflictos sociales o riesgos físicos. Si la ley admite una vía excepcional para suprimir circunscripciones en esas circunstancias, resulta coherente admitir otra para crearlas cuando las mismas circunstancias, agravadas por una situación de emergencia declarada, hacen más necesaria la presencia del Estado.[17]

Disposición Complementaria Final Única (adecuación del reglamento). La Constitución reconoce al presidente de la República la potestad de reglamentar las leyes sin transgredirlas

[15]Reglamento de la Ley 27795, aprobado por Decreto Supremo 191-2020-PCM, artículos 60 y 102; Constitución Política del Perú, artículo 194, sobre el periodo de cuatro años de alcaldes y regidores.
[16]Reglamento de la Ley 27795, aprobado por Decreto Supremo 191-2020-PCM, Tabla 2 del anexo. Sobre la caracterización de los distritos con centros poblados de hasta 2 000 habitantes, véase Presidencia del Consejo de Ministros, Secretaría de Demarcación y Organización Territorial, «Información territorial» de los departamentos (por ejemplo, Junín), sobre la base del Censo Nacional de Población y Vivienda 2017 del Instituto Nacional de Estadística e Informática. Disponible en: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1877542/Jun%C3%ADn_Informaci%C3%B3n%20Territorial%20Completo.pdf (consulta: 4 de noviembre de 2026).
[17]Ley 27795, artículo 14 («Procedimiento de excepción por causa de fuerza mayor»). Sobre las circunscripciones del Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro, cuyo ámbito se ha ido modificando, entre otras razones, por la creación de nuevos distritos, véase Congreso de la República, Comisión Especial Multipartidaria a favor de los Valles de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro, Plan de trabajo 2023-2024. Disponible en: https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2021/cem-vraem/files/plan_trabajo23_24/plan_trabajo_cevraem_2023_2024.pdf (consulta: 4 de noviembre de 2026).

ni desnaturalizarlas. Por eso la propuesta no reemplaza el reglamento: ordena adecuarlo en sesenta días, de modo que sea coherente con los requisitos que la ley fija.[18]

IV.4. Objeciones previsibles y respuesta

«Las declaratorias generan falsas expectativas.» Es la objeción principal del Ejecutivo. La respuesta de esta iniciativa es que la expectativa se corrige con claridad, no con cierre de puertas: si los requisitos son objetivos y están en la ley, la comunidad sabe desde el principio si los cumple, y el control semestral permite seguir cada caso. Los requisitos subsisten; lo que cambia es que se adaptan a la realidad de estas zonas.

«Falta sostenibilidad fiscal.» La preocupación es legítima, pues cada distrito nuevo supone una administración municipal. Pero el efecto fiscal se produce cuando una ley crea el distrito, y es en ese momento cuando el Congreso y el Poder Ejecutivo pueden y deben evaluarlo. Quitar el informe como requisito previo no impide valorarlo después.

«La moratoria de la Ley 31567.» La Segunda Disposición Complementaria Final de esa ley suspende, por cinco años, la aprobación de nuevos proyectos que declaren de interés nacional la creación de distritos. La iniciativa no declara ningún distrito de interés nacional ni contradice esa moratoria; se refiere al trámite de las declaratorias que ya existen y a las zonas de frontera. El Congreso aprobó en octubre de 2025 derogar la moratoria, pero el Poder Ejecutivo observó la autógrafa el 10 de diciembre de 2025; mientras tanto, la moratoria rige hasta 2027, y el tratamiento de las declaratorias ya aprobadas sigue siendo necesario.[19]

IV.5. Vinculación con la Agenda Legislativa y las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional

La iniciativa se enmarca en los objetivos de «Democracia y Estado de derecho» y de «Estado eficiente, transparente y descentralizado» de la Agenda Legislativa para el Periodo Anual de Sesiones 2026-2027, aprobada por el Pleno de la Cámara de Diputados el 29 de octubre de 2026, y se vincula con las Políticas de Estado 8 y 34 del Acuerdo Nacional.[20]

Política de Estado 8, «Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú»: el Estado se compromete a transferir progresivamente competencias y recursos a los gobiernos regionales y locales con el fin de eliminar el centralismo, y a promover la eficiencia y la transparencia en los servicios públicos en todos los ámbitos territoriales.[21]

---

[18]Constitución Política del Perú, artículo 118, inciso 8; y Decreto Supremo 091-2026-PCM, considerandos, que invoca esa misma disposición.

[19]Ley 31567, Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación de distritos en los departamentos de Ayacucho, Apurímac, Huancavelica, Loreto, Piura, Huánuco, Lambayeque, Amazonas, Cusco, Cajamarca, Lima, Junín y La Libertad (publicada el 23 de agosto de 2022), Disposiciones Complementarias Finales Primera y Segunda. Sobre el trámite de la derogación, véase Congreso de la República, «De interés nacional y necesidad pública creación de distritos en 13 departamentos», Centro de Noticias, y Pleno del Congreso, Proposiciones legislativas debatidas, periodo anual de sesiones 2025-2026, al 15 de diciembre de 2025 (observación del Poder Ejecutivo: 10 de diciembre de 2025). Disponible en: https://www3.congreso.gob.pe/Docs/DGP/GestionInformacionEstadistica/files/pleno_del_congreso/dic-15-25-pleno-congreso.pdf (consulta: 4 de noviembre de 2026). Debe verificarse su estado actual.

[20]Centro de Noticias del Congreso de la República, «Aprueban Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2026-2027», 29 de octubre de 2026. Disponible en: https://comunicaciones.congreso.gob.pe/noticias/aprueban-agenda-legislativa-para-el-periodo-anual-de-sesiones-2026-2027/ (consulta: 4 de noviembre de 2026). Debe verificarse en la resolución legislativa el tema específico en que se ubica esta materia.

[21]Acuerdo Nacional, Política de Estado 8, Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú. Disponible en: https://acuerdonacional.pe (consulta: 4 de noviembre de 2026). Contrástese el texto con la fuente oficial.

Política de Estado 34, «Ordenamiento y gestión territorial»: el Estado se compromete a concluir la demarcación de los distritos y provincias del país y a desarrollar las zonas de frontera integrándolas a las dinámicas socioeconómicas del país y de los países vecinos.[22]

La Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza va en el mismo sentido: define el desarrollo fronterizo como el proceso de satisfacer las necesidades básicas de la población de los espacios de frontera y de incorporarla a la dinámica nacional.[23]

V. Antecedentes legislativos, investigaciones y fuentes utilizadas.

La Ley 27795 ha sido modificada en varias oportunidades. Son antecedentes relevantes la Ley 30187 (2014), que dio agilidad y predictibilidad a los procedimientos de demarcación y saneamiento de límites, y la Ley 30918 (2019), que fortaleció las competencias de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial, modificó el artículo 13 e incorporó la Séptima Disposición Complementaria, que ya permite tramitar la creación de distritos en zonas de frontera o de interés nacional aunque el distrito de origen no cuente con todos sus límites definidos por ley.[24]

Los antecedentes más próximos son la Ley 31567 y el Decreto Supremo 091-2026-PCM, ya comentados. La primera declaró de interés nacional la creación de 44 distritos y estableció que esa declaración no exime del cumplimiento de los requisitos vigentes; el segundo es la respuesta reglamentaria del Ejecutivo. Esta iniciativa pretende complementarlos: fija en la ley los criterios que ambos dejan abiertos.

En las fuentes públicas revisadas no se identificó un proyecto de ley idéntico en trámite que incorpore requisitos propios para crear distritos en zonas de frontera o de interés nacional ni una regla expresa contra el archivamiento de sus expedientes.

Para su elaboración se aplicaron el *Manual de Técnica Legislativa* del Congreso de la República y la guía rápida para la redacción de proposiciones legislativas del Área de Técnica Legislativa.[25]

VI. Sectores comprendidos

- Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial, como ente rector del Sistema Nacional de Demarcación Territorial.

- Gobiernos regionales, a través de sus unidades técnicas de demarcación territorial.

- Municipalidades provinciales, en la aprobación o visación de los planos urbanos de las capitales propuestas.

- Ministerio de Economía y Finanzas, en cuanto a la sostenibilidad fiscal de la creación de distritos.

---

[22] Acuerdo Nacional, Política de Estado 34, Ordenamiento y gestión territorial, literales k) y l). Disponible en: https://acuerdonacional.pe (consulta: 4 de noviembre de 2026). Contrástese el texto con la fuente oficial.

[23] Ley 29778, Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza, artículos 1 a 3. Disponible en: https://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/DIDP/files/ley_29778.pdf (consulta: 4 de noviembre de 2026).

[24] Ley 30187 (publicada el 6 de mayo de 2014) y Ley 30918 (publicada el 25 de febrero de 2019), artículos 2 y 3. Texto de la Ley 27795 según el Sistema Peruano de Información Jurídica.

[25] Congreso de la República del Perú, Manual de Técnica Legislativa, 3.ª ed., Lima, 2021. Disponible en: https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/A06D2703F01699B1052586E2007B331F/$FILE/manual-tecnica-legislativa-3raedicion.pdf (consulta: 4 de noviembre de 2026).

• Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Defensa y Ministerio del Interior, en las acciones en zonas de frontera.

• Instituto Nacional de Estadística e Informática e Instituto Geográfico Nacional, por la información censal y cartográfica oficial.

• Congreso de la República, que aprueba las leyes de creación de distritos y provincias.

VII. Normas que se modifican o derogan

La iniciativa modifica el artículo 13 e incorpora los artículos 13-A, 13-B y 13-C en la Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial. No deroga norma alguna. Los artículos 14 y 15 de la ley, que regulan la fusión por fuerza mayor y los registros, no se modifican.

La Disposición Complementaria Final Única ordena al Poder Ejecutivo adecuar el Reglamento de la Ley 27795, aprobado por Decreto Supremo 191-2020-PCM, cuyo texto único ordenado fue aprobado por Decreto Supremo 134-2025-PCM y al que el Decreto Supremo 091-2026-PCM incorporó la Décima Novena Disposición Complementaria Final.[26]

VII.1. Cuadro comparativo

Texto vigente	Texto propuesto (en negrita, lo nuevo)
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. Para efecto de la presente ley se entiende como zona de frontera a los distritos cuyos límites 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.	Artículo 13. Acciones de demarcación territorial en zonas de frontera o de interés nacional **13.1.** 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. **13.2.** Para efecto de la presente ley se entiende como zona de frontera a los distritos cuyos límites coincidan**, en todo o en parte,** con los límites internacionales de la República. **13.3. Para efecto de la presente ley se entiende como zona de interés nacional a la circunscripción que cuenta con declaratoria de interés nacional mediante ley del Congreso de la República.** **13.4.** 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.
No existe.	**Artículo 13-A. Improcedencia del archivamiento de expedientes en zonas de frontera o de interés nacional** **13-A.1. Los expedientes individuales de creación de distrito o de provincia en zonas de frontera o**

[26] El Decreto Supremo 134-2025-PCM aprobó el Texto Único Ordenado del Reglamento de la Ley 27795, que consolida el Decreto Supremo 191-2020-PCM y sus modificatorias (entre otras, los Decretos Supremos 120-2023-PCM y 074-2025-PCM). Se recomienda verificar en el diario oficial El Peruano si la adecuación debe referirse expresamente al texto único ordenado.

Texto vigente	Texto propuesto (en negrita, lo nuevo)
	de interés nacional, promovidos por la población organizada, no se archivan en ningún caso mientras se encuentran en trámite. **13-A.2. La Presidencia del Consejo de Ministros informa semestralmente a la comisión competente del Congreso de la República sobre el estado de esos expedientes.**
No existe.	**Artículo 13-B. Requisitos para la creación de distritos en zonas de interés nacional** **Distrito: antigüedad del distrito de origen no menor de cuatro años; volumen poblacional mínimo por región natural (Sierra, 2 000; Selva, 2 500; Costa, 3 800; Lima Metropolitana y Callao, 5 000 habitantes); límites del distrito de origen definidos o en proceso de saneamiento; configuración técnica sobre la Carta Nacional; recursos potenciales.** **Capital: volumen poblacional mínimo (Sierra, 800; Selva, 1 000; Costa, 2 500 habitantes); tasa de crecimiento intercensal positiva; condiciones de accesibilidad y servicios; plano urbano aprobado o visado.** **No se exige: informe de sostenibilidad fiscal, tipología de distritos ni factor distancia.**
No existe.	**Artículo 13-C. Creación excepcional de distritos en zonas declaradas en estado de emergencia** **Procede de manera excepcional la creación de distritos declarados de interés nacional y de necesidad pública, cuando las propuestas se encuentran en circunscripciones distritales declaradas en estado de emergencia por el Poder Ejecutivo.**

VII.2. Contraste con el reglamento vigente

El reglamento regula ya la creación de distritos en zonas de interés nacional. El siguiente cuadro contrasta sus exigencias con las que propone el artículo 13-B.[27]

Aspecto	Reglamento vigente (Decreto Supremo 191-2020-PCM)	Propuesta (artículo 13-B)
Antigüedad del distrito de origen	Mayor de diez años.	No menor de cuatro años.

[27]Reglamento de la Ley 27795, aprobado por Decreto Supremo 191-2020-PCM: artículo 60 (requisitos generales), artículo 102 (zonas de interés nacional) y Tablas 1 y 2 del anexo, elaboradas sobre la base de la Tipología de Distritos aprobada por Resolución Viceministerial 005-2019-PCM/DVGT. Las cifras de la Tabla 2 corresponden a los distritos de origen de tipos A3.1, A3.2, AB, B1, B2 y B3.

Aspecto	Reglamento vigente (Decreto Supremo 191-2020-PCM)	Propuesta (artículo 13-B)
Población mínima del nuevo distrito	Según la tipología del distrito de origen (Tabla 2): 8 000 (A3.1), 4 000 (A3.2 y AB) y 3 800 (B1, B2 y B3) habitantes.	Según la región natural: Sierra, 2 000; Selva, 2 500; Costa, 3 800; Lima Metropolitana y Callao, 5 000 habitantes.
Población mínima de la capital	Según la tipología (Tabla 2): 2 800 (A3.1), 1 400 (A3.2 y AB) y 1 200 (B1, B2 y B3) habitantes.	Sierra, 800; Selva, 1 000; Costa, 2 500 habitantes.
Tiempo de desplazamiento entre capitales	Superior a cuarenta y cinco minutos en distritos de tipo A2 (no cercado) a B3.	No se exige.
Informe de sostenibilidad fiscal	Se exige informe previo favorable del Ministerio de Economía y Finanzas.	No se exige.
Tipología de distritos	Se aplica.	No se aplica.
Límites del distrito de origen	Debe contar con límites territoriales; la Séptima Disposición Complementaria de la Ley 27795 admite excepciones.	Definidos o en proceso de saneamiento.
Evaluación de los requisitos en distritos con declaratoria por ley	Se evalúan conforme al tratamiento prioritario y especial, analizando la realidad geográfica, demográfica y de accesibilidad (Decreto Supremo 091-2026-PCM).	Criterios objetivos fijados por ley.

VIII. Análisis costo-beneficio

Actores y efectos. Se benefician la población organizada de zonas de frontera y de interés nacional, que accede a reglas claras y a una garantía contra el archivamiento, y la Presidencia del Consejo de Ministros, que cuenta con un marco de rango legal para su gestión. Los gobiernos regionales y la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial asumen el costo administrativo de aplicar los nuevos requisitos con su presupuesto ordinario.

Impacto presupuestal. La iniciativa no crea distritos ni entidades ni autoriza gasto. El eventual efecto fiscal se produce cuando una ley crea cada distrito, por las transferencias y el costeo de la nueva administración municipal; por ello se excepciona el informe de sostenibilidad fiscal solo para las zonas de interés nacional y el Congreso de la República conserva la evaluación de ese efecto al aprobar cada ley de creación. En consecuencia, la iniciativa no crea ni aumenta gasto público y no contraviene la prohibición del artículo 107, inciso a), del Reglamento de la Cámara de Diputados.[28]

[28]Reglamento de la Cámara de Diputados, aprobado por Resolución Legislativa del Congreso 005-2025-2026-CR (publicada el 13 de noviembre de 2025), artículo 107.

Beneficios no monetarios. Mayor predictibilidad de los procedimientos y reducción de la litigiosidad por demora, con los siguientes impactos:

- Institucional: fortalece la presencia del Estado y el principio de igualdad y no discriminación establecido en la Constitución Política del Perú.

- Social: contribuye a reducir las brechas socioeconómicas y las necesidades básicas insatisfechas de la población vulnerable de zonas de frontera y de interés nacional.

- Económico: abre oportunidades de desarrollo y bienestar, principalmente en el interior del país.

- Territorial: contribuye al ordenamiento territorial armónico y equilibrado.

- Político-administrativo: consolida el proceso de descentralización y fortalece la gobernabilidad democrática.

IX. Impacto ambiental

La iniciativa no regula actividades extractivas, uso de recursos naturales ni procedimientos de evaluación ambiental; sus efectos se limitan a los requisitos y el procedimiento de demarcación territorial. En consecuencia, este apartado no aplica.

Lima, noviembre de 2026