Proyecto de Ley N° 3480/2022-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
07 NOV 2022
RECIBIDO
Firma ____ Hora 4:23 pm

PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 102° DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ, PARA FORTALECER LA DEMARCACIÓN Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL.

Los Congresistas de la República que suscriben, **NIEVES ESMERALDA LIMACHI QUISPE, GUILLERMO BERMEJO ROJAS**, **BETSSY BETZABET CHAVEZ CHINO, HAMLET ECHEVERRIA RODRIGUEZ, LUIS ROBERTO KAMICHE MORANTE y HECTOR VALER PINTO,** miembros del Grupo Parlamentario **"PERÚ DEMOCRÁTICO"**, en ejercicio de sus facultades de iniciativa legislativa consagrada en los artículos 102° y 107° de la Constitución Política del Perú y en observancia de lo dispuesto en los artículos 75° y 76°, numeral 2, del Reglamento del Congreso de la República, presentan a consideración del Congreso el siguiente Proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República
Ha dado la Ley siguiente:

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 102° DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ, PARA FORTALECER LA DEMARCACIÓN Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL.

Artículo 1.- Objeto de la Ley
El presente Proyecto de Ley tiene por objeto establecer una reforma constitucional mediante la modificación al numeral 7) del Artículo 102° de la Constitución Política del Perú, a fin de fortalecer el proceso de demarcación y organización territorial, otorgando competencias para la fijación de límites de distritos, provincias, y otros a su interior a los Gobiernos Regionales, y limites departamentales al Gobierno Nacional, en el marco de la Ley N°27783, Ley de Bases de la Descentralización; y Ley N°27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial.

Artículo 2.- Finalidad
La iniciativa legislativa tiene como finalidad facilitar y dinamizar el proceso de demarcación y organización territorial de distritos, provincias y departamentos en el país, con el fin de fortalecer la descentralización, la gestión del Estado, y el desarrollo integral del país.

Artículo 3.- Modificación del numeral 7) del Artículo 102° de la Constitución Política del Perú. Modifíquese el numeral 7) del Artículo 102° de la Constitución Política del Perú, en los siguientes términos:

> "Artículo 102°.- Son atribuciones del Congreso:
> (...)
>
> 7. Aprobar la demarcación territorial **departamental** que proponga el **Gobierno Nacional; y la demarcación territorial distrital y provincial, y otros dentro de su ámbito territorial que propongan los Gobiernos Regionales; en concordancia con el Plan Nacional de Demarcación Territorial.**
>
> **(...)"**

Lima, 27 de octubre de 2022

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: LIMACHI QUISPE Nieves Esmeralda FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 02/11/2022 12:46:03-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: LIMACHI QUISPE Nieves Esmeralda FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/11/2022 12:45:49-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BERMEJO ROJAS Guillermo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/11/2022 16:01:07-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: VALER PINTO Hector FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/11/2022 17:54:22-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: KAMICHE MORANTE Luis Roberto FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/11/2022 11:54:57-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CHAVEZ CHINO Betssy Betzabet FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/11/2022 09:46:46-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ECHEVERRIA RODRIGUEZ Hamlet FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/11/2022 15:24:07-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **9** de **noviembre** de **2022**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 3480-2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

La Constitución Política del Perú en su Artículo 102, numeral 7) señala con precisión que son atribuciones del Congreso de la República aprobar la demarcación territorial que proponga el Poder Ejecutivo.

Asimismo, en el mes de julio de 2022, se publicó en el Diario Oficial El Peruano la Ley N°27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, establece las definiciones básicas, criterios técnicos, y los procedimientos para el tratamiento de demarcación territorial que es competencia exclusiva del Poder Ejecutivo, de conformidad al numeral 7) del Artículo 102 de la Constitución Política del Perú.

En la misma norma de la referencia se estable los organismos competentes en asuntos y materia de demarcación territorial; en ese sentido, la Presidencia del Consejo de Ministros – PCM tiene la rectoría del Sistema Nacional de Demarcación Territorial, mediante la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial (SDOT – PCM). Pero además, a los Gobiernos Regionales son competentes para elaborar y aprobar, previa opinión favorable de la SDOT PCM, el estudio de diagnóstico y zonificación. Adicionalmente, los GORE pueden evaluar los petitorios que promueva la población organizada; así como conducir el tratamiento las acciones de demarcación territorial de carácter intradepartamental, como 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.

En esa misma línea de ideas, el Artículo 10° de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, indica que es una competencia exclusiva de los Gobiernos Regionales la de **"Organizar y aprobar los expedientes técnicos sobre acciones de demarcación territorial en su jurisdicción, conforme a la ley de la materia"**.

Asimismo, la Ley N°27795, Ley de demarcación y organización territorial, le concede a los Gobiernos Regionales una participación activa dentro del proceso de demarcación territorial. Así, en el numeral 4.6) del Artículo 4° señala que ***"los Gobiernos Regionales determinan el tratamiento y prioridad de las acciones de demarcación territorial necesaria para lograr la organización definitiva de las circunscripciones de su jurisdicción"***. Además, en el numeral 2. Del Artículo 5° indica que ***"Los Gobiernos Regionales organizan, evalúan y formulan los expedientes técnicos correspondiente a las acciones de demarcación territorial en su ámbito de responsabilidad, en el marco de planes y políticas nacionales, así como de la norma vigente"***. Asimismo se indica, que ***"a través de sus áreas técnicas en demarcación territorial, realizan estudios de diagnóstico y zonificación, promueven de oficio acciones demarcatorias,***

registran y evalúan los petitorios de la población organizada, verifican el cumplimiento de requisitos, solicitan información complementaria, evalúan y validan los pronunciamientos de las municipalidades provinciales sobre la materia, entre otras funciones fijadas con arreglo a la presente Ley y su Reglamento".

Respecto al inicio de trámite de los expedientes de demarcación y ordenamiento territorial, estos empiezan en los Gobiernos Regionales, para luego pasar a la Presidencia del Consejo de Ministros – PCM., y concluir en el Congreso de la República. Asimismo, en el Artículo 10° de la referida Ley N°27795, se indica que ***"los estudios de diagnóstico y zonificación son el marco para evaluar las propuestas demarcatorias. Los resultados de tales estudios son aprobados por la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial. El documento correspondiente y la resolución de aprobación con publicados en el portal de la Presidencia de Consejos de Ministros y del Gobierno Regional correspondiente"***.

Finalmente, en la Primera Disposición Complementaria de la referida Ley, se señala que ***"el Plan Nacional de Demarcación Territorial precisa las políticas, prioridades y metas, así como fija los recursos necesarios para el saneamiento de los límites territoriales de las circunscripciones existentes. Sobre su cumplimiento, el Presidente del Consejo de Ministros informa anualmente a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República"***.

MARCO LEGAL DEMARCACIÓN TERRITORIAL:

- 25-07-2002. **Ley N°27795**, Ley de demarcación y organización territorial.
- 24-02-2003. Reglamento de la Ley N°27795, Ley de demarcación y organización territorial. **Decreto Supremo N°019-2003-PCM**, derogado por el DS N°191-2020-PCM.
- 29-03-2003. Aprueban directivas referidas a la demarcación territorial. **RM N°100-2003-PCM**.
- 19-07-2006. Aprueban directiva, "Lineamientos para la realización de consultas poblacionales para fines de demarcación territorial". (**RM N°191-2020-PCM**)
- 08-12-2006. **Ley N°28920**, Ley que prorroga el plazo contenido en la primera y segunda disposición complementarias de la Ley N°27795.
- 22-11-2007. **Resolución Ministerial N°355-2007-PCM**, que aprueba la Directiva N°001-2007-PCM/DNTDT, "Lineamientos para la prevención y tratamiento de controversias territoriales y otros casos sobre demarcación territorial". Derogado por el DS N°191-2020-PCM.
- 21-05-2010. **Ley N°29533**, Ley que implementa mecanismos para la delimitación territorial.
- 18-07-2013. Reglamento de la Ley N°29533, Ley que implementa mecanismos para la delimitación territorial, (**DS N°084-2013-PCM**).

- 06-05-2014. **Ley N°30187**, Ley que modifica los Artículos 4, 5, 10, y la Primera Disposición Complementaria de la Ley N°27795.
- 25-02-2019. **Ley N°30918**, Ley que fortalece los mecanismos para el tratamiento de las acciones de demarcación territorial.
- 20-12-2020. Reglamento de la Ley N°27795, Ley de demarcación y organización territorial. **DS 191-2020-PCM**.
- 18-10-2022. **Decreto Supremo N°127-2022-PCM**, Decreto Supremo que aprueba el reglamento de la Ley N°31463, Ley que establece un proceso excepcional para el saneamiento de límites a nivel nacional.

BRECHAS DE LA DEMARCACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL:

La demarcación territorial es el proceso técnico geográfico, a través del cual se organiza el territorio nacional, tan necesario para impulsar su crecimiento económico con desarrollo social. El mismo que se ratifica y se garantiza en la Constitución Política del Perú, Artículo189° que a la letra dice: ***"El territorio de la República está integrada por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local, en los términos que establece la Constitución y la Ley, preservando la unidad e integridad del Estado y de la Nación"***. Asimismo señala, ***"El ámbito del nivel regional de gobierno son las regiones y departamentos. El ámbito del gobierno local son las provincias, distritos y los centros poblados"***[1].

Sin embargo, el Artículo 189° debe ser observado en relación con el Artículo 188° de la misma Constitución Política del Perú, es decir, en el ámbito de la descentralización, como una forma de organización democrática, la que constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país. Al mismo tiempo, se debe observar que el proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada, conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y trasferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales.

En ese sentido, y tomando como base la información al 31 de diciembre de 2020, se tienen que el Perú está conformado por veinticuatro (24) departamentos, ciento noventa y seis (196) provincias; mil ochocientos setenta y cinco (1,875) distritos. Asimismo, se cuenta con veinticinco (25) gobiernos regionales, que ocupan los espacios geográficos de los veinticuatro (24) departamentos y la Provincia Constitucional del Callao.

No obstante a lo establecido en la Constitución Política del Perú, y al marco legal desarrollado a partir de ésta, existe una brecha bastante significativa de procedimientos inconclusos, el mismo que se evidencia en el siguiente cuadro:

[1] Ver, Artículo 189°, de la Constitución Política del Perú del año 1993.

Situación de los EDZ* por Departamentos y Provincias

Departamentos/ Provincias*	N° de provincias	N° de provincias con EDZ Aprobados	EDZ que perdieron vigencia	% de EDZ que perdieron vigencia sobre el total de aprobados	N° de provincias con EDZ Aprobados y vigentes	% de provincias con EDZ aprobados y vigentes
AMAZONAS	7	3	1	33.3	2	28.6
ANCASH	20	13	2	15.4	11	55.0
APURIMAC	7	7	5	71.4	2	28.6
AREQUIPA	8	2	2	100.0	0	0.0
AYACUCHO	11	10	6	60.0	4	36.4
CAJAMARCA	13	7	5	71.4	2	15.4
CALLAO	1	1	1	100.0	0	0.0
CUSCO	13	11	3	27.3	8	61.5
HUANCAVELICA	7	4	2	50.0	2	28.6
HUANUCO	11	10	3	30.0	7	63.6
ICA	5	1	1	100.0	0	0.0
JUNIN	9	6	4	66.7	2	22.2
LA LIBERTAD	12	8	6	75.0	2	16.7
LAMBAYEQUE	3	3	2	66.7	1	33.3
LIMA	9	3	2	66.7	1	11.1
LIMA METROPOLITANA	1	0	0	0.0	0	0.0
LORETO	8	3	3	100.0	0	0.0
MADRE DE DIOS	3	3	3	100.0	0	0.0
MOQUEGUA	3	1	1	100.0	0	0.0
PASCO	3	3	1	33.3	2	66.7
PIURA	8	5	3	60.0	2	25.0
PUNO	13	4	2	50.0	2	15.4
SAN MARTIN	10	5	1	20.0	4	40.0
TACNA	4	2	2	100.0	0	0.0
TUMBES	3	2	2	100.0	0	0.0
UCAYALI	4	4	4	100.0	0	0.0
TOTAL	**196**	**121**	**67**	**55.4**	**54**	**27.6**

*Estudio de Diagnóstico y Zonificación

Fuente: Secretaria de Demarcación y Organización Territorial (2020), Tesis Karen Rayo Vela, PUCP.

El cuadro presenta información valiosa en relación a la brecha que presenta las EDZ, Estudio de Diagnóstico y Zonificación, como un instrumento necesario para evaluar las interacciones físicas, culturales y económicas, necesarias para fundamentar la demarcación y organización territorial en todo el país. El cuadro evidencia que de 196 provincias, sólo 121 de ellas cuenta con EDZ aprobados, y de esos 121 provincias, sólo 54 presentan EDZ aprobados y vigentes, cifra que representa el 27.6% del total de provincias (196).

www.congreso.gob.pe
bancadaperudemocratico@gmail.com

Plaza Bolívar Av. Abancay S/N - Lima, Perú
Palacio Legislativo – Oficina N° 353
Teléf.: (01) 3117777 – Anexo 7461

Situación de EDZ en Proceso de Elaboración y Aprobación

Departamento	EDZ devuelto al GORE con observaciones	EDZ en evaluación por la SDOT	EDZ con informe favorable de la SDOT	Total general
AMAZONAS	2	2		4
ANCASH	7			7
AREQUIPA	1			1
AYACUCHO	1			1
CAJAMARCA	6			6
CUSCO	1		1	2
HUANCAVELICA	2			2
HUANUCO	1			1
JUNIN	1			1
LA LIBERTAD	1			1
LIMA	1			1
MOQUEGUA	1	1*		2
PIURA	2			2
PUNO	1	2*	1	4
SAN MARTIN	4	1		5
TACNA	2			2
TUMBES	1			1
TOTAL	**35**	**6**	**2**	**43**

Fuente: Fuente: Secretaria de Demarcación y Organización Territorial (2020), Tesis Karen Rayo Vela, PUCP.

Del cuadro anterior se desprende que de un total de cuarenta y tres (43) EDZ, 35 de ellos fueron devueltos a los Gobiernos Regionales con observaciones; 6 se encuentran en evaluación por parte de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial – SDOT; y sólo 2 se encuentran con opinión favorable de la SDOT. Es decir sólo el 4.6% de los EDZ cuentan con informe favorable de la SDOT, un porcentaje muy reducido que contribuye con el retraso de los trámites pendientes de demarcación y organización territorial.

Sin embargo la brecha que se registra a nivel de los Expedientes Únicos de Saneamiento y Organización Territorial es mucho más preocupante, es así que de 54 documentos aprobados y en proceso de aprobación, se tiene que 15 de ellos cuentan con Ley SOT, 36 SOT fueron devueltos a los Gobiernos Regionales con observaciones que deben ser levantados, y 3 Proyectos de Ley fueron archivados por el Congreso de la República. Es decir, del 100% de expedientes (54), sólo 27,8% (15) cuentan con Ley; mientras que el 72.2% se encuentra observado o fue archivado por el Congreso de la República.

Situación del SOT* Aprobados y en Proceso de Aprobación

Departamento	Ley SOT	SOT devuelto al Gore con observaciones	Proyecto de Ley archivado en el Congreso de la República	Total general
AMAZONAS	1			1
ANCASH		1		1
APURIMAC	1			1
AREQUIPA		2		2
AYACUCHO	2	4		6
CAJAMARCA		3		3
CUSCO		1		1
HUANCAVELICA	1	3		4
HUANUCO	1	3		4
JUNIN	1	3		4
LA LIBERTAD	1	3		4
LAMBAYEQUE		1		1
LIMA		2		2
LORETO	2	1		3
MADRE DE DIOS		2		2
PASCO	1			1
PIURA	1	3		4
PUNO		1		1
SAN MARTIN		1		1
TACNA			2	2
TUMBES		1	1	2
UCAYALI	3	1		4
TOTAL	**15**	**36**	**3**	**54**

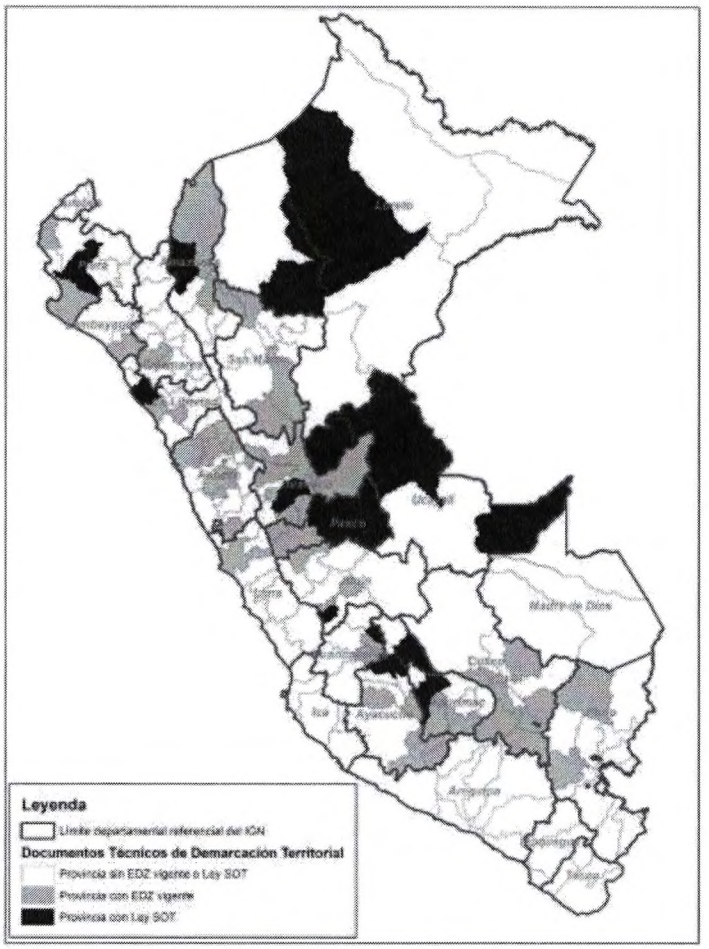
***SOT: Expediente Único de Saneamiento y Organización Territorial**
Fuente: Fuente: Secretaria de Demarcación y Organización Territorial (2020), Tesis Karen Rayo Vela, PUCP.

En el siguiente mapa se puede identificar con mayor precisión la enorme brecha de EDZ vigentes, Ley SOT, y provincias sin EDZ vigente o Ley SOT. Las áreas sombreadas de negra, corresponde a provincias que cuentan con Ley SOT; mientras que los espacios en color plomo representa a las provincias que cuentan con EDZ vigente, y listos para obtener su Ley SOT. Y las partes en blanco representan los espacios que a la fecha no cuentan con Ley SOT, o EDZ vigente; se podría decir que es la brecha que corresponde cerrar en los próximos años[2].

[2] Limitantes en el Avance de la Demarcación Territorial del Perú en el Periodo Comprendido entre los Años 2002 – 2020. Tesis de Karen Cristina Rayo Vela, Octubre 2021, PUCP.

www.congreso.gob.pe
bancadaperudemocratico@gmail.com

Plaza Bolívar Av. Abancay S/N - Lima, Perú
Palacio Legislativo – Oficina N° 353
Teléf.: (01) 3117777 – Anexo 7461



Fuente: SDOT (2020); Límites Referenciales del IGN (2016)
Tesis Karen Rayo Vela, PUCP

Por otro lado, tomando como referencia la Tesis de la señora Karen Cristina Rayo Vela, para la obtención del Grado Profesional de Licenciada en Geografía y Medio Ambiente por la Pontificia Universidad Católica del Perú, se indica lo siguiente, al 2020 el Perú cuenta con 52 colindancias interdepartamentales y 2 colindancias interprovinciales que por competencia tienen tratamiento de límite interdepartamental. De estos, aproximadamente el 22% tienen límites saneados; el 52% aproximadamente cuenta con tramos saneados; y aproximadamente el 26% restante no presenta límites ni tramos saneados.

Asimismo, al considerar aquellos que cuentan con tramos saneados y sin límites de se tiene que el 26% aproximadamente se encuentra en la parte final del proceso de saneamiento. Es decir a la fecha lograron que la totalidad de limites definido a partir de actas de acuerdo de límite y/o informes dirimentes, quedando en algunos casos pendiente la ratificación de los Consejos Regionales de las actas de acuerdo de límites para la elaboración de los proyectos de Ley. Además, un aproximado de 57% del total de colindancias requiere

continuar con el tratamiento de límites desde la etapa de búsqueda del consenso o etapas anteriores para lograr sanear sus límites[3].

Situación de las Colindancias Interdepartamentales - 2020

Fuente: SDOT 2020, límites referenciales del IGN (2016).
Tesis Karen Rayo Vela - PUCP

Finalmente, el estudio de la referida profesional en Geografía y Medio Ambiente, hace referencia a una interesante encuesta respecto a las principales limitantes identificadas para la ejecución con mayor celeridad y efectividad de la demarcación y organización territorial, acumulados en dimensiones como Económica, Institucional, Política y Socio Cultural:

[3] Ídem.

www.congreso.gob.pe
bancadaperudemocratico@gmail.com

Plaza Bolívar Av. Abancay S/N - Lima, Perú
Palacio Legislativo – Oficina N° 353
Teléf.: (01) 3117777 – Anexo 7461

Limitantes Identificadas Mediante Entrevistas

Dimensión	Categorías	Número de entrevista												
	Limitantes identificadas	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**	**8**	**9**	**10**	**11**	**12**	**13**
Económica	Insuficientes recursos económicos	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
	Falta de incentivos económicos	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
	Conflictos por intereses económicos	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x
	Alta rotación del personal dentro de los gobiernos regionales	x		x	x	x	x	x		x		x	x	x
Institucional	Falta de interés e importancia al tema de demarcación territorial	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
	Complejidad del proceso de demarcación	x	x		x		x				x		x	x
	Información dispersa	x			x		x			x				x
	Deficiente coordinación interinstitucional	x				x	x							x
	Normativa poco clara	x	x	x	x	x	x	x	x		x		x	x
	Escasas habilidades comunicacionales del personal y/o autoridades	x					x				x		x	
	Deficiente manejo de los medios de comunicación	x					x				x		x	
	Debilidad institucional			x	x	x			x	x	x	x	x	x
	Falta de una visión unificada del territorio			x		x			x					x
Política	Prevalencia de intereses políticos particulares sobre los intereses generales	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x
	Falta de interés en el tema de demarcación territorial	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
	Alta rotación del personal	x		x	x	x	x	x		x		x	x	x
	Falta de continuidad de las opiniones e intereses			x	x		x	x	x			x		x
	Falta de una política de estado			x		x			x					x
Sociocultural	Conflictos por temas culturales	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x
	Falta de conocimiento de los actores involucrados	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x
	Número reducido de especialistas en demarcación territorial	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x
	Alta influencia de los medios de comunicación	x					x				x		x	
Cantidad de limitantes identificados		**18**	11	16	16	14	**19**	10	14	13	15	13	17	**19**

Fuente: Entrevista realizada a especialistas, Tesis Karen Rayo Vela.

www.congreso.gob.pe
bancadaperudemocratico@gmail.com

Plaza Bolívar Av. Abancay S/N - Lima, Perú
Palacio Legislativo – Oficina N° 353
Teléf.: (01) 3117777 – Anexo 7461

En resumen, se puede considerar como las principales limitantes los siguientes:

Económica:

- Insuficientes recursos económicos.
- Falta de incentivos económicos.

Institucional:

- Falta de interés e importancia al tema de demarcación territorial.

Política:

- Falta de interés en el tema de demarcación territorial.

Socio Cultural:

- Conflictos por temas culturales.
- Falta de conocimiento de los actores involucrados.
- Número reducido de especialistas en demarcación territorial.

DEMARCACIÓN TERRITORIAL Y CONFLICTO SOCIAL:

La demarcación territorial y la organización territorial están en relación directa con el crecimiento económico y el desarrollo del país, por ser un proceso técnico geográfico a través del cual se organiza el territorio a partir de la delimitación político administrativo de las diversas circunscripciones departamentales, provinciales, distritales, centros poblados, entre otros. La EDZ (Estudios Territoriales de Diagnóstico y Zonificación), sirve para evaluar las interacciones físicas, culturales y económicas, por ser estas las que transforman, estructuran y organizan territorios[4].

Los objetivos de la demarcación y ordenamiento territorial, tienen que ver con: i) crear información de carácter técnico cartográfico; ii) contribuir con el desarrollo nacional y regional; iii) alcanzar una división racional y organizada del territorio nacional; y iv) establecer circunscripciones territoriales que cuenten con poblaciones caracterizadas por su identidad histórica, y cultural[5].

Sin embargo, lo señalado en los dos párrafos de arriba se contrapone a los casos de conflicto social que se viene presentando en el Perú, los que se reflejan el termómetro social, y los puntos críticos a atacar para armonizar su solución, pero fundamentalmente su prevención, en el entendido que las políticas públicas deben estar orientadas a evitar la

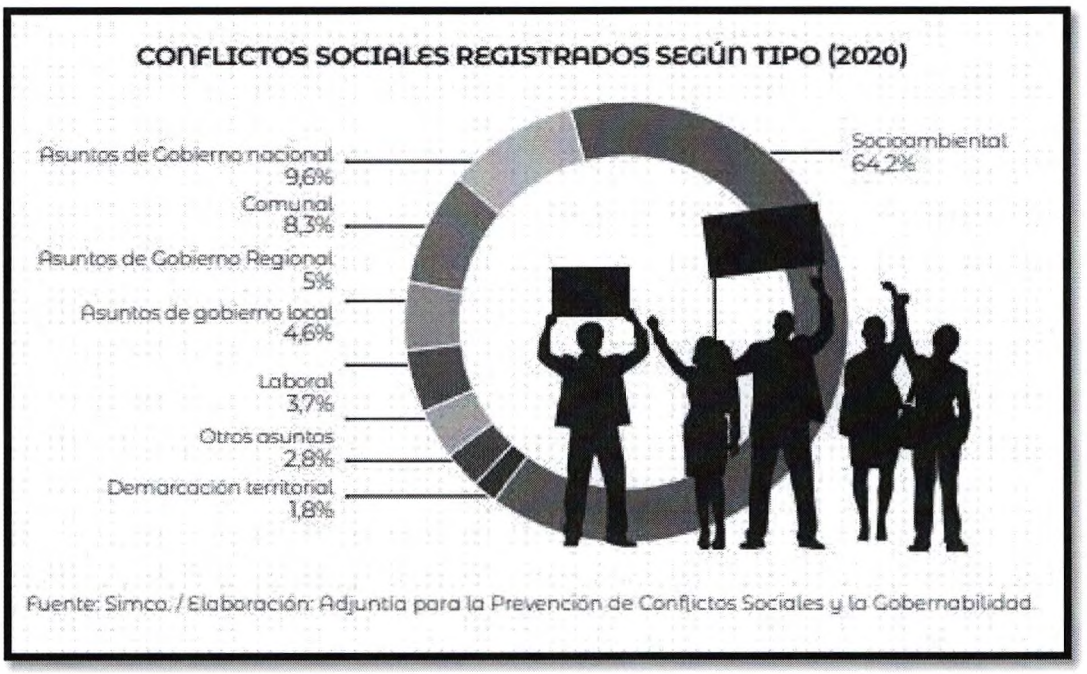
[4] Ver, Lineamiento de Políticas para el Ordenamiento Territorial. https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/067DA38EE4E78535052580FF00734825/$FILE/12_pdfsam_13_pdfsam_4.Lineamientos-Politica-OT.pdf

[5] Ídem.

presentación de medidas de radicalización de la protesta como protesta a la desatención por parte de las instituciones de del Estado.

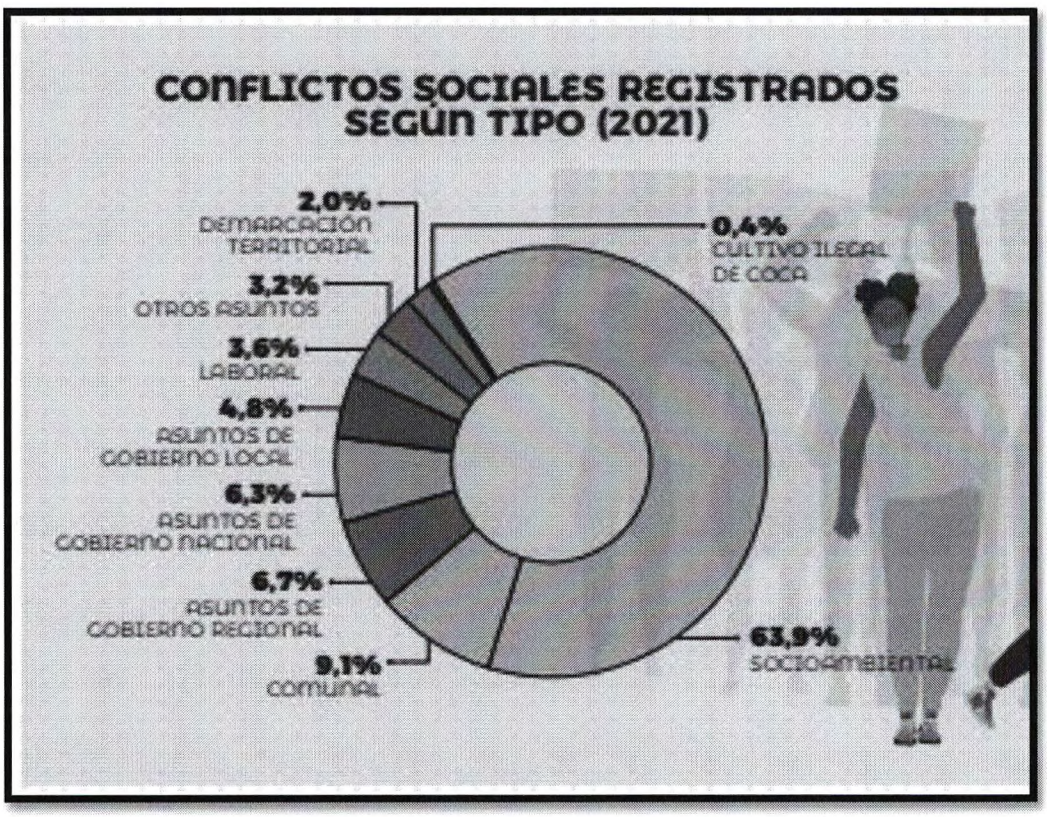
En esa línea de ideas, el año 2020, tomando como fuente a la Defensoría del Pueblo, se presentaron 218 casos de conflicto social, lo que representaría el 100% de casos; de los cuales, el 64.2% fue del tipo socioambiental; el 9.6% por asuntos de gobierno nacional; 8.3% por asunto comunal; el 5% del total fue por asuntos de gobierno regional; por temas de gobierno local el 4.6%; temas laborales el 3.7%; otros asuntos motivaron al 2.8% de los conflictos; y el 1.8% de los mismos se debió a razones de demarcación territorial.

Aun no siendo significativo los conflictos sociales por cuestiones de demarcación territorial, sin embargo estos comienzan a aparecer, y se constituyen en una amenaza a futuro que podría afectar el proceso de descentralización, y la planificación de desarrollo con enfoque territorial. No hay desarrollo donde no se hace un adecuado saneamiento y demarcación territorial. El año de la referencia se presentaron 4 casos de conflicto social por cuestiones de demarcación territorial, los mismos que se presentaron en las regiones de Apurímac (1); Cusco (1); Lima Metropolitana (1); y Multiregional (1).



Sin embargo para el año 2021, la participación de los conflictos sociales por motivo de temas relacionado con la demarcación territorial subió de 4 a 5 caso; pasando el 1.8% a 2%, lo que corrobora lo señalado líneas arriba; los conflictos sociales por razones de demarcación territorial viene creciendo en todo el país, por lo que se corre el riesgo que este tipo de conflictos se incremente en los próximos años, si es que no se toma acciones

inmediatas para corregir las causas del problema. Esto lo podemos ver en el siguiente gráfico.



Fuente: Defensoría del Pueblo, vigésimo quinto informe anual 2021.

El año 2021 se registra un crecimiento de número de conflictos sociales, pasando de 218 a 252 casos, alcanzando un incremento de 15.6%.

En ese sentido, los diferentes medios de comunicación registran de manera permanente información relacionada a conflictos y problemática que tienen como causa la ausencia de demarcación territorial y organización territorial.

- Noticias SER. PE, **"Conflictos por demarcación territorial movilizan a cientos de pobladores de San Gabán"**, Sonia Vilcanqui, 26/abril/2022. Señala que "más de 1,500 trabajadores del distrito de San Gabán, provincia de Carabaya, arribaron ayer hasta la capital del departamento de Puno, para exigir a las autoridades regionales la inmediata solución a los problemas de delimitación y zonificación territorial de los distritos de Ayapata y San Gabriel[6].

[6] Ver, https://www.noticiasser.pe/conflictos-por-demarcacion-territorialen-movilizan-a-cientos-de-pobladores

www.congreso.gob.pe
bancadaperudemocratico@gmail.com

Plaza Bolívar Av. Abancay S/N - Lima, Perú
Palacio Legislativo – Oficina N° 353
Teléf.: (01) 3117777 – Anexo 7461

- Portal Diario Gestión, **"PCM tiene registrados 70 conflictos por procesos de delimitación territorial"**, 20/setiembre/2016. La información toma como fuente las expresiones del entonces presidente del Consejo de Ministros, Fernando Zavala, quien señaló que a esa fecha existía 70 procesos de delimitación territorial que han ocasionado conflicto entre las regiones y distritos involucrados. Zavala consideró que "este es uno de los temas más complicados que se ven dentro de la administración pública, ya que muchas veces implica los deseos de una región o distrito versus otros"[7].

- Portal RPP Noticias, **"San Isidro desconoce validez de dictámenes sobre límites con Magdalena"**, 11/setiembre/2011. Gerente General de la comuna de San Isidro dijo que para que los dictámenes tengan efecto vinculante deben ser sometidos a la Municipalidad Provincial de Lima, al Consejo de Ministros y al Congreso[8].

- Portal RPP Noticias, **"Ministro Zavala promete a moqueguanos revisar informe de límites con Puno"**, 16/mayo/2017.

- Portal RPP Noticias, **"Autoridades de Pasto Grande afirman pertenecer a la región Puno"**, 13/marzo/2017. En el diferendo limítrofe de las regiones Puno y Moquegua.

- Portal RPP Noticias, **"Se pronuncian contra inherencia política en delimitación entre Puno y Moquegua"**, 24/febrero/2017.

- Portal Diario El Comercio.pe, **"Unos 1,252 municipios no cumplen criterios para ser nuevos distritos"**, 1/octubre/2022. Tomando como fuente al Instituto Peruano de Economía, el Diario El Comercio, da a conocer que muchos pedidos de creación de distritos no cumplen con lo señalado en la Ley de Demarcación Territorial, como es el caso de una población mínima de 3,800 habitantes, y criterios mínimos de población para su capital[9].

- Portal Diario Perú 21.pe, **"Cusco: Anunciaron protesta por demarcación territorial"**, 18/diciembre/2014[10].

La información en medios es abundante, y casi a diario tanto para conflictos por ausencia de demarcación en poblaciones rurales y urbanas.

---

[7] Ver, https://gestion.pe/peru/politica/pcm-registrados-70-conflictos-procesos-delimitacion-territorial-147825-noticia/?ref=gesr
[8] Ver, https://rpp.pe/noticias/demarcacion-territorial
[9] Ver, https://elcomercio.pe/economia/peru/elecciones-2022-ipe-unos-1252-municipios-no-cumplen-criterios-para-ser-nuevos-distritos-alcaldia-municipalidad-ley-de-demarcacion-territorial-noticia/
[10] Ver, https://peru21.pe/lima/cusco-anunciaron-protesta-demarcacion-territorial-201607-noticia/

II. PROPUESTA DEL PROYECTO DE LEY:

El presente Proyecto de Ley propone modificar el numeral 7) del Artículo 102° de la Constitución Política del Perú, referido a las atribuciones del Congreso de la República. En el numeral se desdobla las atribuciones del Congreso en relación a aprobar la demarcación territorial de las propuesta remitidas por el Poder Ejecutivo, para el caso de límites departamentales; y remitida por los Gobiernos Regionales en caso estos límites se encuentren dentro del ámbito territorial departamental – región, como es el caso de distritos, provincia, entre otros; siempre en cuando estas propuestas guarden concordancia con el Plan Nacional de Demarcación Territorial.

La indicada modificación constitucional es coherente con el proceso de descentralización en la que se encuentra el país; Ley N°27783, Ley de Bases de la Descentralización; y, además, está alineada al marco normativo estipulado en la Ley de Demarcación y Organización Territorial, Ley N°27795.

Al respecto, la Ley de Demarcación y Organización Territorial otorga funciones a los Gobiernos Regionales dentro del proceso de demarcación territorial. Así por ejemplo, en el Artículo 4°, se establece como criterios técnicos para la demarcación territorial los Estudios de Diagnóstico y Zonificación, elaborados por los Gobiernos Regionales. Así mismo, en el Artículo 5° señala que "los Gobiernos Regionales organizan, evalúan y formulan los expedientes técnicos correspondientes a las acciones de demarcación territorial en su ámbito de responsabilidad, en el marco de planes y políticas nacionales, así como de la norma vigente.

Asimismo, la referida Ley, en su Artículo 10° indica que el inicio del trámite y procedimiento se da en los Gobiernos Regionales, continua en la Presidencia del Consejo de Ministros, y concluye en el Congreso de la República. Al respecto, la presente iniciativa legislativa sólo autoriza a los Gobiernos Regionales para remitir directamente sus propuestas de demarcación y organización territorial al Congreso de la República, propuestas que deben estar de conformidad al Plan Nacional de Demarcación Territorial.

III. VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA

El presente Proyecto de Ley se encuentra en sintonía con la Agenda Legislativa del Congreso de la República para el Periodo Anual de Sesiones 2022 – 2023, aprobado mediante Resolución Legislativa del Congreso N°002-2022-2023-CR, el pasado 25 de octubre de 2022.

En ese sentido, el Proyecto de Ley está en línea con la **Política de Estado N°34**, Ordenamiento y Gestión Territorial, tema N°107, Demarcación y Ordenamiento Territorial; **Política de Estado N°24**, Afirmación de un Estado Eficiente y Transparente, tema N°93,

Modernización de la Gestión del Estado y la Administración Pública; y tema N°94, Transparencia en el Estado; **Política de Estado N°21**, Desarrollo en Infraestructura y Vivienda, tema N°85, Medidas para Promover el Desarrollo de Infraestructura en el Sector Rural y las Comunidades Campesinas; tema N°84, Medidas para Promover la Titulación, Formalización y Promoción de la Propiedad y la Vivienda; **Política de Estado N°10**, Reducción de la Pobreza, tema N°28, Lucha Contra la Pobreza; **Política de Estado N°8**, Descentralización Política, Económica y Administrativa para Propiciar el Desarrollo Integral, Armónico y Sostenido del Perú, tema N°25, Regulación Referida a la Descentralización y los Distintos Niveles de Gobierno.

IV. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa no contraviene el espíritu descentralista y unitaria de la Constitución Política del Perú, por el contrario la fortalece al permitir a los Gobiernos Regionales remitir al Congreso de la República las propuestas de demarcación y organización territorial de límites comprendidos dentro de su territorio departamental – regional. Considerando que las propuestas deben estar de conformidad al Plan Nacional de Demarcación Territorial, es decir guardar todos los requisitos establecido en la normatividad vigente para dichos fines.

Asimismo, las funciones que cumplen los Gobiernos Regionales en el proceso de demarcación territorial es diversa y muy importante, por lo que cuentan con el conocimiento y experiencia necesaria; por lo que es necesario desconcentrar y descongestionar el proceso de delimitación para límites de distritos, provincias y otros al interior de cada una de las regiones, en el marco de la Ley N°27783, Ley de Bases de la Descentralización.

V. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO (CUALITATIVO)

La presente propuesta legislativa no tiene iniciativa de gasto, sólo establece una reforma constitucional del numeral 7) del Artículo 102 de la Constitución Política del Perú, autorizando a los Gobiernos Regionales a remitir al Congreso de la República las propuesta de demarcación territorial de límites comprendidos al interior de su territorio, tales como límites distritales, provinciales y otros que la Ley señale.

VI. VINCULACIÓN CON LAS POLÍTICAS DEL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa tiene vinculación directa con las siguientes políticas del Acuerdo Nacional:

Eje 4, Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado:

- Política 34.- Ordenamiento y gestión territorial.
- Política 24.- Afirmación de un Estado eficiente y transparente.

Eje 3, Competitividad del País:

- Política 21.- Desarrollo en Infraestructura y Vivienda.

Eje 2, Equidad y Justicia Social:

- Política 10.- Reducción de la pobreza.

Eje 1, Democracia y Estado de Derecho:

- Política 8.- Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú.

Lima, 27 de octubre de 2022

www.congreso.gob.pe
bancadaperudemocratico@gmail.com

Plaza Bolívar Av. Abancay S/N - Lima, Perú
Palacio Legislativo – Oficina N° 353
Teléf.: (01) 3117777 – Anexo 7461