



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Oficina General de Asesoría
Jurídica

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional*

A : **LUIS FRANCISCO GONZALEZ NORRIS**
SECRETARIO GENERAL
SECRETARÍA GENERAL

De : **RICHARD EDUARDO GARCIA SABROSO**
DIRECTOR DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

Asunto : Solicitud de opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1174/2021-CR "Ley que establece un proceso excepcional para el saneamiento de límites a nivel nacional".

Referencia : a) Oficio N° 1114-2021-2022/CDRGLMGE-CR (24ENE2022)
b) Memorando D000106-2022-PCM-DVGT(05FEB2022)

Fecha Elaboración: Lima, 07 de febrero de 2022

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación a la solicitud de opinión sobre el Proyecto de Ley N°1174/2021-CR "Ley que establece un proceso excepcional para el saneamiento de límites a nivel nacional".

Sobre el particular informo lo siguiente:

I. BASE LEGAL.-

- 1.1. Constitución Política del Perú.
- 1.2. Reglamento del Congreso de la República.
- 1.3. Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE).
- 1.4. Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado por Resolución Ministerial N° 156-2021-PCM.

II. ANTECEDENTES.-

- 2.1. El Proyecto de Ley N° 1174/2021-CR "Ley que establece un proceso excepcional para el saneamiento de límites a nivel nacional", corresponde a la iniciativa legislativa de la congresista

Norma Yarrow Lumbreras del Grupo Parlamentario Avanza País, en mérito a lo dispuesto en el artículo 107¹ de la Constitución Política del Perú.

- 2.2. A través del Oficio N° 1114-2021-2022/CDRGLMGE-CR de fecha 24 de enero del 2022, la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1174/2021-CR a la Presidencia del Consejo de Ministros, solicitud 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 Texto Único Ordenado del Reglamento del Congreso de la República, que faculta a los Congresistas de la República a formular pedidos de informes para el desarrollo de sus funciones.
- 2.3. Mediante Memorando N° D000106-2022-PCM-DVGT del 05 de febrero del 2022, el Viceministerio de Gobernanza Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros remite el Informe N° D000007-2022-PCM-SDOT-JLR de fecha 31 de enero del 2022, elaborado por la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial.

III. ANÁLISIS.-

- 3.1 De conformidad con lo dispuesto en el literal g) del artículo 21 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado por Resolución Ministerial N° 156-2021-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 legal, se precisa lo siguiente:

Estructura del proyecto normativo

- 3.2 El Proyecto de Ley N° 1174/2021-CR "Ley que establece un proceso excepcional para el saneamiento de límites a nivel nacional", consta de cuatro artículos y tres disposiciones complementarias finales, los cuales se transcriben a continuación:

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 Solicitud de información a los ministros y la administración

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 las sugerencias sobre la atención de los servicios públicos.

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene como objeto establecer un proceso excepcional para acelerar el saneamiento de los límites de las circunscripciones a nivel nacional, sean éstas departamentales, provinciales o distritales.

Artículo 2. Proceso excepcional para el saneamiento de los límites interdepartamentales

El Poder Ejecutivo propone al Congreso de la República un proyecto de ley para el saneamiento de límites con carácter interdepartamental, total o parcialmente, sobre la base de los límites anotados en el Registro Nacional de Límites que administra la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros y otros límites elaborados por el Poder Ejecutivo que se utilizan para fines censales y administrativos en la gestión pública.

Artículo 3. Proceso excepcional para el saneamiento de los límites intradepartamentales

El Poder Ejecutivo propone al Congreso de la República, por cada departamento, un proyecto de ley para el saneamiento total o parcial de sus límites intradepartamentales, sean éstos provinciales o distritales sobre la base de los límites anotados en el Registro Nacional de Límites que administra la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros y otros límites elaborados por el Poder Ejecutivo que se utilizan para fines censales y administrativos en la gestión pública.

Artículo 4. Contenido de las propuestas del Poder Ejecutivo

La Presidencia del Consejo de Ministros elabora la propuesta de límites conforme a lo señalado en los artículos 2 y 3 de la presente ley, la misma que es remitida a los gobiernos regionales involucrados para que identifiquen si el límite propuesto no ha tenido antecedentes de controversia de naturaleza demarcatoria, con la finalidad de que los gobiernos regionales expresen su conformidad con la propuesta.

Los límites propuestos que cuenten con la conformidad de los gobiernos regionales, tal como se señala en el párrafo anterior, se incluyen en el proyecto de ley que presenta el Poder Ejecutivo.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES**PRIMERA. - Implementación Progresiva**

La Presidencia del Consejo de Ministros, mediante resolución de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial, implementa de manera progresiva el proceso excepcional de saneamiento de límites a que se refiere la presente Ley.

SEGUNDA. - Continuación de los procesos de demarcación territorial

Los procesos de demarcación territorial a cargo de la Presidencia del Consejo de Ministros y de los gobiernos regionales que no sean materia del proceso excepcional de saneamiento al que se refiere la presente Ley, continúan con su tramitación regular fijado por la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, y su reglamento.

TERCERA. - Reglamentación

El Poder Ejecutivo reglamenta la presente Ley en un plazo no mayor de sesenta (60) días hábiles contados a partir de su entrada en vigencia.

Opinión Técnica de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial

- 3.3 La Secretaría de Demarcación y Organización Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros ha emitido opinión en relación al Proyecto de Ley N° 1174-2021-CR, a través del Informe

N° D000007-2022-PCM-SDOT-JLR de fecha 31 de enero del 2022, el mismo que reproducimos en sus fundamentos más importantes:

II. ANÁLISIS

2.1 *El proyecto de ley en cuestión propone la implementación de un proceso excepcional para el saneamiento de límites a nivel nacional, de manera tal que pueda tramitarse un proceso simplificado y más breve en aquellos casos en los que no exista controversia territorial, con la finalidad de reducir el número de las colindancias que no cuentan con límites definidos legalmente.*

2.2 *La Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, y su reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 191-2020-PCM, establecen procesos para lograr el saneamiento de límites de la totalidad de las circunscripciones del país así como su mejor organización del territorio.*

2.3 *Así, el saneamiento de límites intradepartamentales involucra la elaboración de un Estudio de Diagnóstico y Zonificación (EDZ) y de un Expediente Único de Saneamiento y Organización Territorial (SOT) a nivel provincial, documentos que son elaborados por el gobierno regional respectivo.*

Tales documentos conllevan el desarrollo de diferentes acciones de demarcación territorial, entre ellas: la delimitación intradepartamental, redelimitación intradepartamental, anexión de centros poblados y distritos, cambio de nombre de circunscripciones y centros poblados capitales, fusión de distritos, categorización y recategorización de centros poblados, y creación de distrito y provincia.

Por su parte, el saneamiento de límites interdepartamentales comprende el tratamiento de las acciones de delimitación, redelimitación y anexión de centros poblados y distritos.

2.4 *En ese sentido, el marco normativo vigente establece que la demarcación territorial se desarrolle de manera integral, abarcando tanto el saneamiento de límites como la organización del territorio. Esto último implica la implementación de varias acciones de elevada complejidad, por lo que el tiempo dedicado a su atención resulta considerable.*

2.5 *El proyecto de ley materia de análisis permitirá definir los límites en aquellas colindancias a nivel nacional, que no presenten antecedentes de controversia de naturaleza demarcatoria, mediante un proceso de aplicación excepcional (simplificado).*

2.6 *Este carácter simplificado se expresa en el proyecto de ley mediante: (i) el establecimiento de procesos excepcionales tanto para el saneamiento de límites interdepartamentales como intradepartamentales, (ii) el uso de información contenida en el Registro Nacional de Límites de la Presidencia del Consejo de Ministros así como otros límites elaborados por el Poder Ejecutivo que se utilizan para fines censales y administrativos, (iii) la participación de los gobiernos regionales en la medida de que expresan su conformidad respecto al límite que se propone, el cual no debe tener antecedentes de controversia, (iv) la implementación progresiva de parte de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial y (v) la continuidad de los procesos regulares de demarcación territorial en el marco de la Ley N° 27795 y su reglamento.*

III. CONCLUSIÓN

Conforme a lo expuesto, se emite opinión favorable sobre el Proyecto de Ley N° 1174/2021-CR, que propone establecer un proceso excepcional para el saneamiento de límites a nivel nacional.

Opinión de la Oficina General de Asesoría Jurídica

- 3.4 El numeral 2.1 del artículo 2 de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, establece que la demarcación territorial es el proceso técnico geográfico mediante el cual se organiza el territorio a partir de la definición y delimitación de las circunscripciones político administrativas a nivel nacional.
- 3.5 Asimismo, el numeral 5.1 del artículo 5 de la citada Ley, modificado por el artículo 2 de la Ley N° 30918, establece lo siguiente:

“Artículo 5.- De los Organismos competentes

Son organismos competentes en asuntos y materias de demarcación territorial:

5.1 Presidencia del Consejo de Ministros

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, el cual tiene como finalidad lograr una organización racional del territorio y el saneamiento de límites.

Tiene competencia para normar el tratamiento de las acciones de demarcación territorial, así como para evaluar y emitir opinión vinculante sobre la procedencia de los estudios de diagnóstico y zonificación (EDZ) y expedientes únicos de saneamiento y organización territorial (SOT) elaborados por los gobiernos regionales.

Asimismo, tiene competencia para conducir el saneamiento de límites interdepartamentales y las acciones de demarcación territorial de creación de distrito o provincia, fusión de distritos, traslado de capital y anexión en zona de frontera o zonas declaradas de interés nacional; formular anteproyectos de ley en materia de demarcación territorial; y asesorar técnicamente a los organismos del Sistema Nacional de Demarcación Territorial.

(...)”

- 3.6 Además, el primer párrafo del numeral 8.1 del artículo 8 del Reglamento de la Ley N° 27795, aprobado por el Decreto Supremo N° 191-2020-PCM, señala que *“la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la SDOT, es el órgano rector del Sistema Nacional de Demarcación Territorial y, como tal, es la autoridad técnico normativa a nivel nacional en la materia. Coordina, asesora, supervisa y evalúa el tratamiento de las acciones de demarcación territorial (...)”*
- 3.7 En virtud a las prerrogativas antes expuestas atribuidas por la precitada Ley y su Reglamento, la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros ha emitido su Informe N° D000007-2022-PCM-SDOT-JLR, en el cual concluye que resulta viable el Proyecto de Ley N° 1174/2021-CR, Ley que establece un proceso excepcional para el saneamiento de límites a nivel nacional.

- 3.8 De otro lado, es preciso señalar que el artículo 75⁴ 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.
- 3.9 Considerando lo expuesto, atendiendo al Análisis Costo Beneficio (ACB) realizado en el Proyecto de Ley N° 1174/2021-CR, "Ley que establece un proceso excepcional para el saneamiento de límites a nivel nacional", así como a su exposición de motivos, se puede concluir que el mismo resulta necesario y oportuno en cuanto, debido a la carencia de saneamiento de límites, existe aproximadamente un 80% de las circunscripciones de nuestro territorio que no cuentan con la totalidad de sus límites definidos, a la vez que existe demasiada proximidad entre algunas capitales distritales, entre otras deficiencias.
- 3.10 Asimismo, el análisis costo beneficio de la presente propuesta legislativa señala que la misma no irroga gastos adicionales al erario nacional, en tanto el financiamiento para su implementación y ejecución, será efectuado con cargo a los recursos asignados a la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros, la misma que cuenta con el presupuesto necesario para llevar a cabo el proceso de saneamiento de límites en el marco del proceso de descentralización nacional.
- 3.11 Igualmente, en el análisis de la vigencia de la norma sobre la legislación nacional se indica que la presente iniciativa legislativa no se contrapone con la normatividad vigente, por el contrario, sirve para complementar la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial y la Ley N° 29533, Ley que implementa mecanismos para la delimitación territorial, con la finalidad de implementar de manera efectiva el saneamiento de límites a nivel nacional.
- 3.12 En tal sentido, considerando lo opinado por la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial, la propuesta legislativa resulta viable.

IV. CONCLUSION Y RECOMENDACIÓN.-

- 4.1 En atención a lo expuesto, esta Oficina General de Asesoría Jurídica, considera que el Proyecto de Ley N° 1174/2021-CR "Ley que establece un proceso excepcional para el saneamiento de límites a nivel nacional", es **VIABLE**.
- 4.2 Se recomienda remitir el presente informe, así como el Informe N° D000007-2022-PCM-SDOT-JLR, emitido por la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial de la PCM, a la Comisión

⁴ "Requisitos y presentación de las proposiciones
Artículo 75. 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, el análisis costo-beneficio de la futura norma legal incluido, cuando corresponda, un comentario sobre su incidencia ambiental. De ser el caso, la fórmula legal respectiva que estará dividida en títulos, capítulos, secciones y artículos.
Estos requisitos sólo pueden ser dispensados por motivos excepcionales.
(...)".



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Oficina General de Asesoría
Jurídica

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional*

de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, para continuar con el trámite respectivo.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

RICHARD EDUARDO GARCIA SABROSO
DIRECTOR DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

cc.: