



PERÚ

Ministerio  
del Ambiente

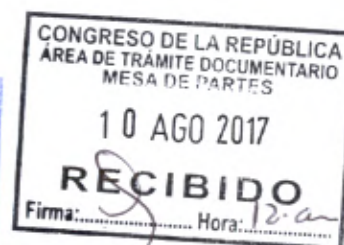
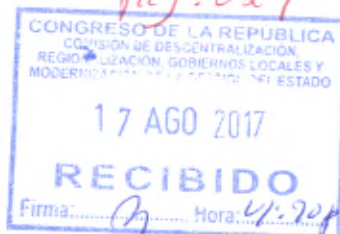
Despacho Ministerial

2367

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

San Isidro, 09 AGO 2017

OFICIO N° 467-2017/MINAM-DM



Señor(a)

**Presidente(a) de la Comisión de Descentralización, Regionalización,  
Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado**

Congreso de la República

Edificio Víctor Raúl Haya de la Torre, Plaza Bolívar

Lima.-

**Asunto:** Proyecto de Ley N° 1423/2016-CR "Ley marco de ordenamiento territorial".

**Referencia:** Oficio P.O. N° 2010-2016-2017/CDRGLMGE-CR  
(Reg. MINAM N° 10185-2017)

Es grato dirigirme a usted, en atención al documento de la referencia, por el cual su despacho solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1423/2016-GL "Ley marco de ordenamiento territorial."

Al respecto, se remite copia del Informe N° 278-2017-MINAM/SG-OGAJ elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio del Ambiente, para su conocimiento y fines que estime pertinentes.

Es propicia la ocasión para reiterarle los sentimientos de mi especial consideración y estima personal.

Atentamente,

  
**Elsa Galarza Contreras**  
Ministra del Ambiente



PERÚ

Ministerio  
del Ambiente

Secretaría  
General

Oficina General de  
Asesoría Jurídica

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

**INFORME N° 278-2017 - MINAM/SG/OGAJ**

MINISTERIO DEL AMBIENTE  
SECRETARÍA GENERAL

09 AGO. 2017

**RECIBIDO**

Firma: ..... Hora: 9:30

PARA : **Kitty Trinidad Guerrero**  
Secretaria General

DE : **Richard Eduardo García Sabroso**  
Director de la Dirección General de Asesoría Jurídica

ASUNTO : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1423/2016-CR "Ley marco de ordenamiento territorial".

REFERENCIA : a) Oficio P.O. N° 2010-2016-2017/CDRGLMGE-CR  
b) Informe N° 22-2017-MINAM/VMDERN/DGOTA

FECHA : San Isidro, **08 AGO. 2017**

Me dirijo a usted, con relación al documento a) de la referencia, a través del cual la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1423/2016-CR, "Ley Marco de Ordenamiento Territorial".

Al respecto, informo a su Despacho lo siguiente:

**I. ANTECEDENTES:**

- 1.1 Mediante el documento a) de la referencia, la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1423/2016-CR, "Ley Marco de Ordenamiento Territorial".

Mediante el documento b) de la referencia, la Dirección General de Ordenamiento Territorial Ambiental emite opinión sobre el referido proyecto de ley.

**PROPUESTA NORMATIVA**

- 2.1 El artículo 107 de la Constitución Política del Perú faculta a los Congresistas a tener iniciativa en la formación de leyes, marco en el que se solicita la presente opinión.
- 2.2 El proyecto de Ley bajo comentario consta de siete (7) artículos y dos (2) Disposiciones Transitorias, los cuales señalan lo siguiente:

- a) El artículo 1 señala que el objeto de la ley es establecer el marco para planificar, promover, orientar y regular el Ordenamiento Territorial entendido como la ocupación y uso de un espacio territorial y/o geográfico en armonía a su capacidad y potencial ambiental, recursos naturales, ecosistemas, biodiversidad; minimizando la degradación de su base ecológica de producción y habitabilidad; garantizando la protección del ambiente, del patrimonio natural e histórico cultural; la prevención de riesgos y desastres; fomentando el desarrollo







sostenible y sustentable; como garantía para una adecuada calidad de vida en base al aprovechamiento racional de los recursos.

- b) El artículo 2 establece que las materias que la ley regula son: las competencias de los sectores públicos en cuanto al Ordenamiento Territorial, los principios rectores para el Ordenamiento Territorial; el Órgano Rector para el Ordenamiento Territorial; y el Plan de Ordenamiento Territorial.
- c) De acuerdo al artículo 3, el Ordenamiento Territorial constituye una política de Estado que tiene por objeto orientar y regular el accionar de los sectores públicos y privados, en cuanto la ocupación y uso de un espacio territorial y/o geográfico; está a cargo del Ministerio del Ambiente (MINAM), a través de la Dirección General de Ordenamiento Territorial (DGOTA); y los gobiernos regionales y los gobiernos locales provinciales tienen competencia para su aplicación en sus respectivas jurisdicciones.
- d) El artículo 4 del proyecto establece los principios generales del Ordenamiento Territorial, entre los que se encuentran la equidad de calidad de vida, la sostenibilidad y sustentabilidad, el desarrollo social, económico y ambiental armónico, el respeto por las autonomías, entre otros.
- e) El artículo 5 establece que el Órgano Rector del Ordenamiento Territorial es el MINAM, a través de la Dirección General de Ordenamiento Territorial, el cual aprueba las Guías Metodológicas para la Elaboración de los Instrumentos Técnicos Sustentatorios para el Ordenamiento Territorial. Precisa, además, que los gobiernos regionales y municipalidades provinciales son los responsables de la elaboración, implementación y supervisión de los Planes de Ordenamiento Territorial, en sus respectivas circunscripciones.
- f) El artículo 6 señala que el Plan de Ordenamiento Territorial constituye un Instrumento Técnico Sustentatorio que tiene por objeto definir las estrategias, metas, programas y normas que permitan administrar la ocupación y uso de un espacio territorial y/o geográfico a fin de alcanzar un desarrollo sostenible y sustentable que garantice una adecuada calidad de vida en base al aprovechamiento racional de sus recursos. En este artículo se indica también, el contenido mínimo del referido Plan.
- g) De acuerdo al artículo 7, el Plan de Ordenamiento Territorial es aprobado a nivel regional mediante Ordenanza Regional, previa opinión técnica favorable del MINAM; y, a nivel provincial, por la municipalidad provincial mediante Ordenanza Municipal, previa opinión técnica favorable del gobierno regional y del MINAM. Señala, además, cómo el MINAM, los gobiernos regionales y las municipalidades provinciales realizará la publicación los respectivos Planes.
- h) La Primera Disposición Transitoria establece el plazo para la reglamentación del Decreto Supremo por parte del Ministerio del Ambiente; en tanto, la segunda, establece el plazo para que los gobiernos regionales y municipalidades provinciales aprueben el Plan de Ordenamiento Territorial de sus respectivas jurisdicciones.







### III. ANALISIS

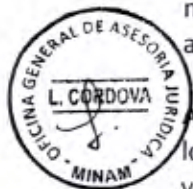
#### 3.1 El marco legal vigente sobre Ordenamiento Territorial

El numeral 19.2 del artículo 19 de la ley N° 28611, Ley General del Ambiente establece que el ordenamiento territorial ambiental (OTA) es un instrumento que forma parte de la política de ordenamiento territorial. Es un proceso técnico – político orientado a la definición de criterios e indicadores ambientales que condicionan la asignación de usos territoriales y la ocupación ordenada del territorio.

Asimismo, el numeral 22.1 del artículo 22 de la referida Ley establece que el OTA es un objetivo de la descentralización en materia de gestión ambiental. En el proceso de descentralización se prioriza la incorporación de la dimensión ambiental en el ordenamiento territorial de las regiones en las áreas de jurisdicción local, como parte de sus respectivas estrategias de desarrollo sostenible. El numeral 22.2 del mismo, señala que el Poder Ejecutivo, a propuesta de la Autoridad Ambiental Nacional y en coordinación con los niveles descentralizados de gobierno, establece la política nacional en materia de ordenamiento territorial ambiental, la cual constituye referente obligatorio de las políticas públicas en todos los niveles de gobierno.

De otro lado, la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, señala en su artículo 22 que el ordenamiento territorial es un proceso político y técnico administrativo destinado a orientar la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio, sobre la base de la identificación de potencialidades y limitaciones, considerando criterios económicos, socioculturales, ambientales e institucionales.

Agrega el referido artículo que la Política Nacional de Ordenamiento Territorial es aprobada mediante Decreto Supremo, refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y con el voto aprobatorio del Consejo de ministros.



Al respecto, cabe recordar que la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, establece que los Ministros de Estado orientan, formulan, dirigen, coordinan, determinan, ejecutan, supervisan y evalúan las políticas nacionales y sectoriales a su cargo.

De la revisión de las referidas normas se infiere que el OTA forma parte de la política de ordenamiento territorial, la misma que es formulada y refrendada por la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), y por ello se constituye en una política nacional a su cargo.

Además, conforme lo indica la DGOTA en su informe, resulta necesario tener en cuenta que de acuerdo al literal c del numeral 5.3 del artículo 5, y al literal a del artículo 60 del Reglamento de Organización y Funciones del MINAM, aprobado mediante Decreto Supremo N° 002-2017-MINAM, corresponde a este Sector, a través de la DGOTA, conducir la formulación de lineamientos e instrumentos orientadores para el ordenamiento territorial ambiental y el manejo integrado de las zonas marino costeras, en el marco de sus competencias, en coordinación con la entidad a cargo del Ordenamiento Territorial a nivel Nacional y con las entidades competentes; así como apoyar en su implementación.







Sin embargo, la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley bajo comentario no ha tomado en consideración lo antes señalado ni las implicancias de proponer una nueva definición de Ordenamiento Territorial, estableciendo que la rectoría del mismo recaería en el MINAM, a través de la DGOTA; lo cual se hace más evidente en la parte referida al efecto de la vigencia de la norma sobre la legislación nacional, en la que la Exposición de Motivos señala que no se genera afectación expresa sobre la legislación existente, lo cual no resulta exacto.

Es necesario tener presente que los Proyectos de Ley emitidos por el Congreso de la República se sujetan a lo dispuesto en el Manual de Técnica Legislativa, aprobado por Acuerdo N° 095-2010-2011/MESA-CR de la Mesa Directiva del Congreso de la República de 7 de diciembre de 2010; conforme al cual, para la elaboración de la propuesta normativa se debe tomar en consideración algunos criterios de técnica legislativa contenidos en el Manual de Técnica Legislativa citado, como son el determinar si la materia que se pretende regular requiere la aprobación de una ley o estudiar el marco normativo que regula la materia, análisis que no se aprecia en el presente caso.

### 3.2 Otros aspectos a considerar

De acuerdo al artículo 1 del proyecto, el Ordenamiento Territorial es entendido como *"(...) la ocupación y uso de un espacio territorial y/o geográfico en armonía a su capacidad y potencial ambiental, recursos naturales, ecosistemas, biodiversidad; minimizando la degradación de su base ecológica de producción y habitabilidad; garantizando la protección del ambiente, del patrimonio natural e histórico cultural; la prevención de riesgos y desastres; fomentando el desarrollo sostenible y sustentable; como garantía para una adecuada calidad de vida en base al aprovechamiento racional de los recursos."*

No obstante, el artículo 3 del mismo lo define como *"(...) una política de Estado que tiene por objeto orientar y regular el accionar de los sectores públicos y privados, en cuanto la ocupación y uso de un espacio territorial y/o geográfico (...)"*



De otro lado, el artículo 2 del proyecto bajo comentario señala que *"Son materias a regular por la presente Ley las siguientes: (...) a. Las competencias de los sectores públicos en cuanto al Ordenamiento Territorial (...)";* sin embargo, el proyecto en mención no regula las referidas competencias propiamente y, en su artículo 3, solo precisa que el Ordenamiento Territorial se encuentra a cargo del MINAM, a través de la DGOTA, y que los gobiernos regionales y locales provinciales tienen competencias para su aplicación en sus respectivas jurisdicciones.

En ese sentido, resulta conveniente revisar las disposiciones antes indicadas, teniendo en cuenta lo antes señalado, a efectos de que exista coherencia y precisión en el contenido del proyecto de ley propuesto.



### IV. CONCLUSIONES

4.1 De acuerdo a lo antes expuesto, esta Oficina considera que el proyecto bajo análisis no resulta legalmente viable por lo siguiente:

- La Exposición de Motivos del Proyecto de Ley bajo comentario no contiene un análisis del marco legal vigente del Ordenamiento Territorial, de acuerdo al cual el MINAM solo tiene una función específica en materia de ordenamiento territorial ambiental, en tanto la política



PERÚ

Ministerio  
del Ambiente

Secretaría  
General

Oficina General de  
Asesoría Jurídica

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

nacional se encuentra a cargo de la PCM; a efectos de poder establecer el impacto de la vigencia del mismo, pasando por alto criterios de técnica legislativa contenidos en el Manual de Técnica Legislativa aprobado por Acuerdo N° 095-2010-2011/MESA-CR de la Mesa Directiva del Congreso de la República de 7 de diciembre de 2010, como estudiar el marco normativo que regula la materia.

- No existe coherencia y precisión en algunas disposiciones del proyecto, como las referidas a las materias de regulación y definición de ordenamiento territorial, por lo que se sugiere revisarlas.

Atentamente,

**Luisa Fernanda Córdova Vera**  
Abogada

Visto el informe y estando de acuerdo con su contenido, lo hago mío y lo suscribo en señal de conformidad.

**Richard Eduardo García Sabroso**

Director de la Oficina General de Asesoría Jurídica

