



PERÚ

Presidencia del Consejo de Ministros

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico

Dirección Ejecutiva

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

San Isidro, 20 de junio de 2018

**OFICIO N° 00063- 2018 – CEPLAN/DE**

Señor

**Gilmer Trujillo Zegarra**

**Presidente 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 s/n, Oficina 202, Cercado de Lima

Presente.-



**ASUNTO:** Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2679/2017-CR, Ley General de Ordenamiento Territorial del Perú.

**REFERENCIA:** Oficio P.O. N° 1356-2017-2018/CDRGLMGE-CR.

Me dirijo a usted en relación al documento de la referencia, mediante el cual se solicita al CEPLAN opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2679/2017-CR, Ley General de Ordenamiento Territorial del Perú.

Sobre el particular, se alcanza el Informe N° 00078-2018-CEPLAN/OAJ elaborado por el CEPLAN, que concluye que el referido proyecto normativo debe ser observado por los siguientes fundamentos:

1. El proyecto normativo y su exposición de motivos no precisan las razones por las cuales sería preferible que la rectoría del SINADOT corresponda al CEPLAN, existiendo también otras entidades con competencias afines a la materia, como la Presidencia del Consejo de Ministros.
2. El proyecto normativo contiene disposiciones que no serían congruentes con el ordenamiento jurídico vigente, como la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, normas que únicamente pueden modificarse a través de otra ley orgánica.
3. El proyecto normativo presenta disposiciones que no guardarían coherencia entre ellas.

Hago propicia la ocasión para reiterarle los sentimientos de mi especial consideración.

Atentamente,

Firmado digitalmente por:  
BARLETTI PASQUALE Bruno David  
Zoiló FAU 20520594461 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 21/06/2018 14:28:38-0500



Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico - CEPLAN, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sistemas.ceplan.gob.pe/stdc/Verifica.aspx>, ingresando la siguiente clave: BBKV3EM







"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

**INFORME N° 00078-2018-CEPLAN/OAJ**

A : **BRUNO BARLETTI PASQUALE**  
Director Ejecutivo

ASUNTO : Proyecto de Ley N° 2679/2017-CR, Ley General de Ordenamiento Territorial del Perú.

REF. : Oficio P.O. N° 1356-2017-2018/CDRGLMGE-CR  
(Expediente N° 201801503)

FECHA : San Isidro, 15 de junio de 2018

Me dirijo a usted en atención a los documentos de la referencia, a fin de informar lo siguiente:

**I. BASE LEGAL:**

- 1.1 Constitución Política del Perú.
- 1.2 Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.
- 1.3 Ley N° 27883, Ley de Bases de Descentralización.
- 1.4 Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
- 1.5 Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- 1.6 Decreto Legislativo N° 1088, Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.
- 1.7 Decreto Supremo N° 046-2009-PCM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.
- 1.8 Decreto Supremo N° 022-2017-PCM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros.
- 1.9 Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, que aprueba el Reglamento que regula las Políticas Nacionales, y su modificatoria.
- 1.10 Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 026-2017/CEPLAN/PCD, que aprueba la Directiva N° 001-2017-CEPLAN/PCD, Directiva para la Actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional.

**II. ANTECEDENTES:**

- 2.1 Mediante el documento de la referencia, el Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, señor Congresista Gilmer Trujillo Zegarra, solicitó al CEPLAN opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2679/2017-CR, Ley General de Ordenamiento Territorial del Perú .

**III. ANÁLISIS:**

- 3.1 El Proyecto de Ley N° 2661/2017-CR consta de quince (15) artículos, dos (2) disposiciones finales, dos (2) disposiciones transitorias y una (1) disposición modificatoria. El primero de estos artículos establece el objeto del proyecto normativo, el cual es "regular la ocupación, uso sostenible y gestión del territorio en armonía con sus recursos naturales, ecosistemas, patrimonio y paisaje, en el marco del desarrollo con inclusión y prevención de riesgos, los valores ancestrales, así como, la seguridad, integración y cohesión nacional. Su aplicación es



descentralizada, a través de los gobiernos regionales y gobiernos provinciales, en concordancia con sus respectivas Leyes Orgánicas y conforme a los criterios y prioridades de las Políticas de Estado".

- 3.2 Asimismo, los artículos siguientes establecen una definición de ordenamiento territorial (artículo 2) y regulan una serie de aspectos relacionados a él, incluyendo la creación de un Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial – SINADOT (artículo 7), con su correspondiente conformación y atribuciones, bajo rectoría del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN).

### **Sobre las competencias del CEPLAN y la rectoría del SINADOT**

- 3.3 Conforme a lo establecido en los artículos 3, 5 y 10 del Decreto Legislativo N° 1088, el CEPLAN es el ente rector, orientador y coordinador del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN), con competencias para normar y regular todos los procesos de planeamiento estratégico en el Estado; y asesorar a las entidades del Estado y a los gobiernos regionales y orientar a los gobiernos locales en la formulación, el seguimiento y la evaluación de políticas y planes estratégicos de desarrollo.
- 3.4 Una de las funciones generales del CEPLAN es, en virtud del numeral 3 del artículo 10 de la mencionada norma, asesorar a las entidades del Estado y a los gobiernos regionales y orientar a los gobiernos locales en la formulación, el seguimiento y la evaluación de políticas y planes estratégicos de desarrollos, con la finalidad de lograr que se ajusten a los objetivos estratégicos de desarrollo nacional previstos en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional.
- 3.5 En dicho marco, y conforme lo establecido en los artículos 44 y 47 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, el CEPLAN como ente rector del SINAPLAN ha aprobado la Directiva N° 001-2017-CEPLAN/PCD, Directiva para la Actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional. Dicha norma desarrolla los planes estratégicos que forman parte del SINAPLAN: el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN), los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales (PESEM), los Planes Estratégicos Multisectoriales (PEM), los Planes de Desarrollo Concertado (tanto regionales como locales), los Planes Estratégicos Institucionales (PEI) y los Planes Operativos Institucionales (POI).
- 3.6 Asimismo, cabe indicar que la referida Directiva desarrolla el ciclo de planeamiento estratégico para la mejora continua, el cual debe ser aplicado por las entidades del Estado en la formulación y actualización de sus políticas y planes. Dicho ciclo se compone de cuatro fases, siendo la primera *el conocimiento integral de la realidad*, cuyo objetivo es obtener una imagen del territorio actual, que reconoce y valora la diversidad de las realidades locales. En ese sentido, el territorio desempeña un papel central en los instrumentos y metodologías que desarrolla y regula el CEPLAN.
- 3.7 No obstante, cabe indicar que la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de su Viceministerio de Gobernanza Territorial, tiene competencias expresamente asignadas en materia de desarrollo territorial, lo cual debe ser considerado al momento de plantearse la creación del SINADOT y definir su ente rector. En efecto, el Decreto Supremo N° 022-2017-PCM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, señala expresamente en su artículo 10 que el Despacho Viceministerial de Gobernanza Territorial se constituye como autoridad "en materias de desarrollo territorial, descentralización, diálogo y concertación social y demarcación territorial. Articula las intervenciones del Poder Ejecutivo en el territorio entre las entidades públicas del Gobierno Nacional y con los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales".



- 3.8 Si bien es cierto estas competencias no han sido asignadas en una norma de rango legal, la creación del SINADOT y la definición de su ente rector debe tener en cuenta lo estipulado por el literal c) del artículo 6 de la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado:

*Artículo 6.- Criterios de diseño y estructura de la Administración Pública*

*El diseño y estructura de la Administración Pública, sus dependencias, entidades y organismos, se rigen por los siguientes criterios:*

*(...)*

*c. En el diseño de la estructura orgánica pública prevalece el principio de especialidad, debiéndose integrar las funciones y competencias afines.*

- 3.9 En ese sentido, en virtud del principio de especialidad recogido por la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, de crearse el SINADOT, la rectoría del mismo debería recaer en una entidad u órgano que tenga o haya estado desarrollando competencias y funciones más afines. Si bien el CEPLAN tiene competencias relacionadas con el planeamiento territorial, en materia de ordenamiento territorial encontramos competencias más afines en otras entidades, como la Presidencia del Consejo de Ministros.
- 3.10 En consecuencia, respecto de este primer aspecto, cabe observar el proyecto de ley, pues del mismo y de su exposición de motivos no se justifica con claridad por qué el CEPLAN debería asumir la rectoría del SINADOT, en lugar de otras entidades con competencias afines, como la Presidencia del Consejo de Ministros.

#### Otras consideraciones

- 3.11 Por otro lado, determinados artículos del proyecto de ley colisionan con el ordenamiento jurídico vigente o no guardan coherencia.
- 3.12 En primer lugar, cabe destacar que el artículo 9, referido a las funciones del SINADOT, dispone en su literal a) que este sistema establecerá, entre otros, la política del Ordenamiento Territorial. Sobre el particular, cabe manifestar que la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y el Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, Reglamento que regula las Políticas Nacionales, ordenan que la aprobación de políticas nacionales es una competencia exclusiva del Poder Ejecutivo. En ese sentido, esta disposición colisiona con dicho mandato, pues el SINADOT está compuesto, además del Poder Ejecutivo, por gobiernos de los niveles subnacionales, entidades privadas y sociedad civil.
- 3.13 Asimismo, el literal h) del citado artículo establece que el SINADOT deberá aprobar los planes de Ordenamiento Territorial regional y provincial. No obstante, la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, ordena en su artículo 53 que dicha atribución es una competencia de los Gobiernos Regionales. Conforme lo establece la doctrina y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, una disposición de una ley orgánica solamente puede ser modificada mediante otra ley orgánica, dada la votación calificada que se requiere para su aprobación.
- 3.14 De otro lado, cabe resaltar que el literal b) del artículo 12 no es coherente con lo señalado en el literal h) del artículo 9, el cual ha sido materia de análisis en el párrafo precedente. En efecto, mientras el artículo 12 ordena que el Plan Regional de Ordenamiento Territorial es aprobado por los Gobiernos Regionales (en conformidad con lo que dice la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales), el ya analizado literal h) del artículo 9 dispone que dicha atribución es del SINADOT.



- 3.15 Finalmente, y en línea con lo analizado en la sección precedente, el mandato del artículo 15 colisionaría con las funciones que viene ejerciendo la Presidencia del Consejo de Ministros en materia de descentralización. En efecto, dicho artículo dispone que el rector del SINADOT (es decir, el CEPLAN), establecerá herramientas técnico normativas e incentivos para promover procesos de integración de los Gobiernos Regionales y Locales. No obstante, dicha función actualmente viene siendo desempeñada por la Presidencia del Consejo de Ministros, en virtud al mandato del numeral 2 del artículo 18 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

#### IV CONCLUSIÓN:

De lo señalado en los párrafos precedentes, esta Oficina de Asesoría Jurídica considera que el proyecto de ley bajo análisis debe ser observado, pues colisiona con el marco normativo vigente.

Atentamente,



Firmado digitalmente por:  
GUTARRA TRUJILLO Alina  
Giuliana FAU 20520504451 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 15/06/2018 18:02:36-0500



Lima, 7 de mayo de 2018



**OFICIO P.O. N° 1356- 2017-2018/ CDRGLMGE-CR**

Señor

**JAVIER ABUGATTÁS FATULE**

**Presidente del Consejo Directivo del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico - CEPLAN**

Av. Canaval y Moreyra 480 – Piso 11 y 12, Edificio Chocavento  
San Isidro

De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, para saludarlo muy cordialmente. Asimismo, solicitarle la opinión técnico legal de su representada sobre el Proyecto de Ley 2679//2017-CR, propone Ley General de Ordenamiento Territorial del Perú.

Este pedido se formula de acuerdo al artículo 34 del Reglamento del Congreso de la República y el artículo 96 de la Constitución Política del Perú.

Agradeciendo la atención prestada al presente, hago propicia la ocasión para expresarle los sentimientos de mi estima personal.

Atentamente,



**GILMER TRUJILLO ZEGARRA**  
Presidente

**Comisión de Descentralización, Regionalización,  
Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado**



*Handwritten signature*

GTZ/rmch.

