



PERÚ

Ministerio  
de Energía y Minas



Lima, 09 ENE. 2018

OFICIO N° 0026 -2018-MEM/DM

Señor

**GILMER TRUJILLO ZEGARRA**

Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización,  
Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado  
Congreso de la República

Lima.-

Asunto : Opinión sobre Proyecto de Ley N° 1423/2016-CR

Ref. : Oficio P.O. N° 2011-2016-2017-/CDRGLMGE-CR  
Expediente N° 2709899

Estimado congresista Trujillo Zegarra:

Tengo el agrado de dirigirme a usted para saludarlo muy cordialmente, en atención al documento de la referencia, mediante el cual solicita opinión acerca del Proyecto de Ley N° 1423/2016-CR – Ley Marco de Ordenamiento Territorial.

Al respecto, adjunto sírvase encontrar el Informe N° 081-2017-MEM/VMM-JCRG del Viceministerio de Minas y el Informe N° 506-2017-MEM/OGJ de la Oficina General de Asesoría Jurídica, así como las opiniones técnico legales del Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico – INGEMMET y de PERUPETRO S.A. remitidas a través del Oficio N° 373-2017-INGEMMET/PCD y de la Carta N° GGRL-LEGL-0288-2017 respectivamente, con los que se atiende su solicitud.

Sin otro particular, hago propicia la ocasión para expresarle los sentimientos de mi especial consideración.

Atentamente,

**CAYETANA ALJOVÍN GAZZANI**  
Ministra de Energía y Minas

**INFORME N° 081-2017-MEM/VMM-JCRG**

A : Sr. Ricardo Labó Fossa  
Viceministro de Minas

De : Jaime Chávez Riva G.  
Asesor del VMM

Asunto : PL N° 1423/2016-CR, Ley Marco de Ordenamiento Territorial

Referencia : Oficio P.O. N° 2011-2016-2017/CDRGLMGE-CR, Reg. N° 2709899

Fecha : Lima, 22 de noviembre de 2017

---

La Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado solicita opinión sobre el PL N° 1423/2016-CR, Ley Marco de Ordenamiento Territorial.

El Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico, mediante Oficio N° 373-2017-INGEMMET/PCD, informa que el proyecto resulta inviable ya que supone la entrega de facultades inconstitucionales a los gobiernos regionales y locales, colisiona con las funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros y con diversas leyes especiales, advirtiendo que siendo el ordenamiento territorial un tema transversal no puede dejarse de lado la intervención de todos los sectores del gobierno nacional.

Mediante Oficio GGRL-LEGL-0288-2017, Perúpetro comunica no estar de acuerdo con el enfoque exclusivamente ambiental del proyecto advirtiendo que debe haber participación intersectorial en un proceso de ordenamiento territorial, por lo que este debe estar a cargo de la Presidencia del Consejo de Ministros y no del Ministerio del Ambiente.


La Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Energía Y Minas, mediante Informe N° 506-2017-MEM/OGJ, analiza el proyecto y el marco normativo y concluye que la Presidencia del Consejo de Ministros debe ser el órgano rector del ordenamiento territorial y no el Ministerio del Ambiente, como postula el proyecto, por lo que opina por la inviabilidad de dicho proyecto de ley.

Atentamente,



Jaime Chávez Riva G.  
Asesor VMM

Visto el Informe N° 081-2017-MEM/VMM-JCRG precedente, se otorga la conformidad al mismo, debiendo remitirse al Despacho Ministerial para efectos de continuar con su tramitación.



.....  
Ricardo Labó Fossa  
VICEMINISTRO DE MINAS

**INFORME N° 506-2017-MEM/OGJ**

A : Jessica Amelia Reátegui Veliz  
Secretaria General

De : César Juan Zegarra Robles  
Director General de la Oficina General de Asesoría Jurídica

Asunto : Proyecto de Ley N° 1423/2016-CR que propone una modificación al Reglamento de la Ley N° 29785, Ley Marco de Ordenamiento Territorial.

Referencia : Oficio N° 2011-2016-2017/CDRGLMGE-CR  
Expedientes N° 2709899, N° 2717648, N° 2724102.

Fecha : 21 NOV. 2017

Tengo el agrado de dirigirme a usted, respecto al oficio de la referencia mediante el cual la señora Congresista de la República Alejandra Aramayo Gaona, Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, solicita a este Ministerio la emisión de una opinión al Proyecto de Ley N° 1423/2016-CR que propone una modificación al Reglamento de la Ley N° 29785, Ley Marco de Ordenamiento Territorial.

**I. ANTECEDENTES**

1. Mediante Oficios N° 038-2017-MEM/OGJ y N° 039-2017-MEM/OGJ, esta Oficina General solicitó a INGEMMET y a PERUPETRO S.A., respectivamente, la emisión de la opinión técnico legal correspondiente.
2. En respuesta a ello, mediante Oficio N° 373-2017-INGEMMET/PCD, INGEMMET remitió la opinión solicitada. Asimismo, mediante Carta N° GGRL-LEGL-0288-2017, PERUPETRO S.A. remitió la opinión solicitada.

**II. ANÁLISIS****A. Análisis de las Disposiciones propuestas en el proyecto de Ley N° 1423/2016-CR**

1. El artículo 1 del proyecto de ley propone como objeto de la norma el "(...) 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 con 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 de desastres; fomentando el desarrollo sostenible y sustentable; como garantía para una adecuada calidad de vida en base al aprovechamiento racional de recursos".
2. Al respecto, el artículo muestra un enfoque ambiental; sin embargo el Ordenamiento del Territorio deviene de la aplicación de una ciencia interdisciplinaria, política y técnica, basada en un enfoque global que analiza y gestiona los procesos de desarrollo del territorio rural y urbano, según sus potencialidades económicas, sociales y características ambientales. En ese sentido, resulta imperativo que el enfoque interdisciplinario se vea reflejado en un artículo que regula el objeto de la norma, por lo que es necesario que sea reformulado.
3. Al respecto, es preciso señalar que mediante Decreto Supremo N° 022-2017-PCM se aprobó el Reglamento de Organizaciones y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros (en adelante, ROF de PCM).





"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

4. La Presidencia del Consejo de Ministros es el Ministerio responsable de la coordinación de las políticas nacionales de carácter sectorial y multisectorial del Poder Ejecutivo y de la coordinación de las relaciones con los demás Poderes del Estado, los organismos constitucionalmente autónomos, los gobiernos regionales, los gobiernos locales, y la sociedad civil. Es competente a nivel nacional en las materias de modernización de la gestión del Estado, desarrollo territorial, descentralización, demarcación territorial, diálogo y concertación social, gobierno digital, comunicación de las acciones del Poder Ejecutivo y las demás competencias que le asigne la ley<sup>1</sup>.
5. Entre sus funciones generales se encuentran el coordinar las relaciones con los demás Poderes del Estado, organismos constitucionalmente autónomos, gobiernos regionales, gobiernos locales y la sociedad civil, conciliando prioridades para asegurar el cumplimiento de los objetivos de interés nacional; así como coordinar, dirigir, supervisar y evaluar los procesos de modernización de la administración pública y del Estado, gobierno digital, desarrollo territorial y descentralización, diálogo y concertación social y demarcación territorial.
6. De acuerdo al ROF de PCM, el Viceministerio de Gobernanza Territorial es la autoridad inmediata a la Presidencia del Consejo de Ministros 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 gobiernos locales.
7. Entre los órganos dependientes del Viceministerio de Gobernanza Territorial se encuentra la Secretaría de Descentralización, la cual es la autoridad técnico normativa a nivel nacional, responsable del desarrollo territorial y la descentralización del estado y de velar por el despliegue coordinado de la política nacional, sectorial y multisectorial en el territorio, a través de los diferentes niveles de gobierno, procurando el desarrollo armónico y sostenible del Estado. Cabe señalar que la Secretaría de Descentralización tiene una función orientadora hacia la coordinación intergubernamental de los tres niveles de gobierno en cada territorio. Su enfoque es multisectorial y en coordinación con los sectores competentes, buscando promover el desarrollo a partir de las actividades diversas y de mayor potencial, priorizadas y consensuadas con los actores públicos y privados en los departamentos, provincias o cuencas, aprovechando las sinergias entre distintas actividades y actores, maximizando el valor de los territorios y acelerando la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.
8. Entre las funciones de la Secretaría de Descentralización se encuentran el conducir, coordinar y supervisar el desarrollo territorial, la descentralización y la integración regional y local; promover la formulación, preparación y seguimiento de políticas, planes, programas y proyectos con énfasis en la facilitación del desarrollo económico, implementación de prioridades de gobierno y articulación entre niveles de gobierno y fuentes de recursos en los territorios, articular el despliegue coordinado de la política nacional, sectorial y multisectorial en el territorio, en los diferentes niveles de gobierno; identificar y generar mecanismos para desarrollar soluciones a problemas de gestión territorial que requieren la participación de entidades del gobierno nacional.
9. Asimismo, cabe señalar que entre las Unidades Orgánicas de la Secretaría de Descentralización se encuentra la Subsecretaría de Desarrollo Territorial, la cual tiene entre sus funciones el promover políticas, planes, programas y proyectos con énfasis en la facilitación del desarrollo económico, implementación de prioridades de gobierno y articulación entre niveles de gobierno y fuentes de recursos en los territorios, en coordinación con los sectores competentes; desarrollar instrumentos y mecanismos para la identificación y articulación de las políticas y proyectos prioritarios en el territorio y en general aquéllos que requieran la participación de las entidades del Poder Ejecutivo u otros niveles de gobierno; promover y coordinar la investigación y análisis de la información en materia, de desarrollo



<sup>1</sup> Decreto Supremo N° 022-2017-PCM. Artículo 2.



"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

territorial y descentralización; realizar acciones de seguimiento y evaluación en materia de desarrollo territorial y descentralización.

10. Como puede apreciarse, la Presidencia del Consejo de Ministros cuenta con competencias en materia de desarrollo territorial, con un enfoque multisectorial. Es autoridad técnico normativa a nivel nacional, responsable del desarrollo territorial y de velar por el despliegue coordinado de la política nacional, sectorial y multisectorial en el territorio, a través de los diferentes niveles de gobierno, en base a un desarrollo sostenible.
11. Sin perjuicio de ello, mediante el Decreto Legislativo N° 1088, se creó el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico - CEPLAN, orientados al desarrollo de la planificación estratégica como instrumento técnico de gobierno y gestión para el desarrollo armónico y sostenido del país y el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en el marco del Estado constitucional de derecho. Cabe señalar que el CEPLAN es el órgano rector y orientador del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, con competencias de alcance nacional; está adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros.
12. De acuerdo al artículo 10 de dicha norma, entre las funciones especiales del CEPLAN, en materia de coordinación, se encuentra la de promover la armonización de la formulación de planes y políticas de desarrollo multisectorial, sectorial y territorial con el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional.
13. En ese sentido, corresponde que la Presidencia del Consejo de Ministros sea la Autoridad Nacional o ente rector en materia de Ordenamiento Territorial, dado su ámbito y alcance nacional y multisectorial.
14. El artículo 2 del proyecto de norma señala que las materias a ser reguladas en el proyecto de ley serían: a) las competencias de los sectores públicos en cuanto al Ordenamiento Territorial; b) los principios rectores para el Ordenamiento Territorial; c) el órgano rector para el Ordenamiento Territorial; y d) el Plan de Ordenamiento Territorial.
15. Al respecto, se sugiere que la regulación relacionada a un plan como es el caso del Plan de Ordenamiento Territorial, sea desarrollada en una norma de menor jerarquía como lo es un decreto supremo propuesto de la Presidencia del Consejo de Ministros, con la participación de todos los sectores y con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros por tratarse de un asunto transversal e interdisciplinario.
16. En el artículo 3 del proyecto de ley se propone que *"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, conforme a los Principios Generales establecidos en la presente Ley. Está a cargo del Ministerio del Ambiente a través de la Dirección General de Ordenamiento Territorial. Los gobiernos regionales y gobiernos locales provinciales tienen competencia para su aplicación en sus respectivas jurisdicciones"*.
17. En este artículo se propone que el Ministerio del Ambiente sea el ente rector en materia de Ordenamiento Territorial. Sin embargo, los fines y las competencias de dicho Ministerio se circunscriben y abarcan sólo el ámbito ambiental del territorio. Si bien entre las funciones de dicho Ministerio se encuentra el ordenamiento territorial ambiental, esta competencia se refiere únicamente a dicha materia ambiental, la cual contribuye al Ordenamiento Territorial que rige a nivel nacional.
18. Los artículos 19 y 20 de la Ley N° 28611, señalan al Ordenamiento Territorial Ambiental como uno de los mecanismos que asegura el cumplimiento de la gestión ambiental. El Ordenamiento Territorial Ambiental es un instrumento que forma parte de la política de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial.





“Año del Buen Servicio al Ciudadano”

19. Tal como se ha señalado líneas arriba, la Subsecretaría de Desarrollo Territorial del Viceministerio de Gobernanza Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros, tiene entre sus funciones relacionadas al desarrollo territorial, vinculadas al ordenamiento territorial. Asimismo, tal como ha sido manifestado, de acuerdo al Decreto Legislativo N° 1088, la función del CEPLAN es promover la armonización de la armonización de planes y políticas de desarrollo multisectorial, sectorial y territorial con el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional.
20. Como puede apreciarse, la Presidencia del Consejo de Ministros cuenta con competencias en materia de desarrollo territorial, con un enfoque multisectorial. Es la autoridad técnico normativa a nivel nacional, responsable del desarrollo territorial y de velar por el despliegue coordinado de la política nacional, sectorial y multisectorial en el territorio, a través de los diferentes niveles de gobierno, en base a un desarrollo sostenible. En ese sentido, el ente rector en materia de Ordenamiento Territorial es la Presidencia del Consejo de Ministros, con lo cual se garantiza un enfoque intersectorial e interdisciplinario.
21. Respecto a la propuesta de atribución de competencias a los gobiernos regionales y gobiernos locales provinciales en materia de Ordenamiento Territorial, debe regularse de manera expresa que si bien participarán en la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial, no contarán con competencias para la delimitación de los usos del territorio en cuanto al desarrollo de proyectos productivos en sus respectivas jurisdicciones, toda vez que ello se derive de una planificación efectuada a nivel nacional.
22. En el artículo 4 del proyecto de ley se propone principios como el de Equidad de Calidad de Vida, Sostenibilidad y Sustentabilidad, Desarrollo Social, Económico y Ambiental Armónico, Garantía de la Identidad Cultural, Respeto por las Autonomías, Coherencia en la Planificación y Participación Ciudadana.
23. Al respecto, es preciso recordar que de acuerdo a la Real Academia Española – RAE define Principio como “Base, origen, razón fundamental sobre la cual se procede discutiendo en cualquier materia”. En base a dicha definición, corresponde que se revise el nombre y el contenido de los “principios” propuestos, toda vez que únicamente son enunciados y en algunos casos definiciones.
24. También se sugiere prescindir de la inclusión de asuntos referidos a la identidad cultural dado que ello es regulado por el Ministerio de Cultura.
25. El artículo 5 propone que *“El Órgano Rector es el Ministerio del Ambiente, a través de la Dirección General de Ordenamiento Territorial. En su función rectora aprueba las Guías Metodológicas para la Elaboración de los Instrumentos Técnicos Sustentatorios para el Ordenamiento Territorial, que refuerzan el proceso de Ordenamiento Territorial, considerando además la Zonificación Ecológica Económica, los Estudios Especializados, el Diagnóstico Integrado del Territorio y el Plan de Ordenamiento Territorial. Los gobiernos regionales y municipalidades provinciales son los responsables de la elaboración, implementación y supervisión de los Planes de Ordenamiento Territorial, en sus jurisdicciones”*.
26. Respecto a la propuesta del artículo 5 del proyecto de norma, se reitera que el ente rector en materia de Ordenamiento Territorial es la Presidencia del Consejo de Ministros, con lo cual se garantiza un enfoque intersectorial e interdisciplinario. La Presidencia del Consejo de Ministros cuenta con competencias en materia de desarrollo territorial, con un enfoque multisectorial.
27. Asimismo, en cuanto a la propuesta de que gobiernos regionales y municipalidades provinciales sean responsables de la elaboración, implementación y supervisión de los Planes de Ordenamiento Territorial en sus jurisdicciones, es preciso señalar que no es viable la delegación de competencias a los gobiernos regionales y locales respecto de la elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial, toda vez que el Plan debe ser propuesto por el ente rector, es decir, la Presidencia del Consejo de Ministros, con la participación de todos los sectores y los gobiernos regionales, para luego ser aprobado con el voto





\*Año del Buen Servicio al Ciudadano\*

aprobatorio del Consejo de Ministros, a fin de garantizar la transectorialidad del contenido del plan.

28. Asimismo, es preciso señalar que corresponde a la Presidencia del Consejo de Ministros, con la participación de los sectores productivos y los gobiernos regionales correspondientes, elaborar la Zonificación Ecológica Económica como herramienta para la gestión del territorio y sus usos, los Estudios Especializados y el Diagnóstico Integrado del Territorio, y no a una órgano del Ministerio del Ambiente, por no contar con competencias en materia de Ordenamiento Territorial Nacional, sino únicamente en materia de ordenamiento territorial ambiental.
29. El artículo 6 del proyecto de norma propone regular el Plan de Ordenamiento Territorial planteando que este "(...) 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 recursos (...)".
30. A su vez en dicho artículo se propone regular el contenido mínimo del referido plan, indicando los siguientes asuntos: el diagnóstico de las dinámicas territoriales, incluyendo el análisis de los posibles riesgos y desastres; las estrategias, metas y programas, a mediano y largo plazo, a ser aplicadas, con indicación de las áreas críticas que puedan existir; la clasificación de los suelos del espacio territorial y/o geográfico, cuando menos en áreas urbanas y rurales; los mecanismos de seguimiento, evaluación y control, que permitan conocer la relación entre el impacto esperado y el producido; los mecanismos de acceso a la información y a la participación ciudadana; la información gráfica y geo referenciada; los instrumentos de protección ambiental, patrimonial y cultural; las acciones correctivas dentro de una gestión de riesgo y desastres; el régimen de sanciones y penalidades por su incumplimiento y la autoridad competente de aplicarlas.
31. Al respecto, cabe hacer mención que un plan de dicha naturaleza tendría que ser el instrumento de planificación del territorio de más alto nivel. El plan tendría que contener el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo.
32. En ese sentido, se recomienda revisar el concepto propuesto de plan, dado que no es un informe técnico sustentatorio, sino que es el resultado de una análisis que arroja a su vez un camino de acción. Asimismo, recomienda evaluar la pertinencia de normar en una ley marco el contenido de un plan; más sí corresponde que sea definido a nivel conceptual señalando a su vez que deberá ser aprobado por el ente rector, con la participación de los demás sectores y los gobiernos regionales.
33. El artículo 7 del proyecto de norma propone regular sobre la aprobación y difusión del plan, proponiendo que a nivel regional será aprobado por el gobierno regional mediante la Ordenanza Regional correspondiente, previa opinión favorable del Ministerio del Ambiente; y que a nivel provincial, sería aprobado por municipalidad provincial mediante Ordenanza Municipal, previa opinión técnica favorable de gobierno regional y del Ministerio del Ambiente. Asimismo, propone mecanismos de difusión en las correspondientes páginas webs de las entidades y otros medios de difusión a consideración de las municipalidades provinciales.
34. Al respecto, en el mismo orden de comentarios y observaciones expresados en el presente informe, el plan de ordenamiento territorial debe ser propuesto por la Presidencia de Consejo de Ministros, con lo cual se garantiza un enfoque multisectorial e interdisciplinario.
35. En todo caso, si el objetivo es descentralizar acciones, se sugiere evaluar otros mecanismos o herramientas de desarrollo del plan de ordenamiento territorial que apruebe la Presidencia del Consejo de Ministros, que puedan ser ejecutadas por los gobiernos regionales y





"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

provinciales, las cuales deberán ser aprobado con decreto supremo emitido por la Presidencia del Consejo de Ministros, con la participación del gobierno regional o provincial correspondiente.

36. Finalmente, respecto a la Primera y Segunda Disposición Transitoria propuestas, no corresponde al Ministerio del Ambiente reglamentar una ley marco de ordenamiento territorial por carecer de competencias para ello, pues sólo cuenta con competencias en materia de ordenamiento territorial ambiental; y, tampoco corresponde que los gobiernos regionales y municipalidades provinciales aprueben planes de ordenamiento territorial de acuerdo a los comentarios y las observaciones antes señalados.

#### **B. Análisis de la legislación vigente sobre competencias nacionales materia de Ordenamiento Territorial**

1. 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, en su artículo 22 establece que la *"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. 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. Ni la Zonificación Económica Ecológica, ni el Ordenamiento Territorial asignan usos ni exclusiones de uso"*.
2. A su vez, es importante tener presente que tal como ha sido desarrollado en el presente informe, la Presidencia del Consejo de Ministros cuenta con competencias en materia de desarrollo territorial, con un enfoque multisectorial. Es autoridad técnico normativa a nivel nacional, responsable del desarrollo territorial y de velar por el despliegue coordinado de la política nacional, sectorial y multisectorial en el territorio, a través de los diferentes niveles de gobierno, en base a un desarrollo sostenible. En ese sentido, la Presidencia del Consejo de Ministros es el ente rector en materia de Ordenamiento Territorial, con lo cual se garantiza un enfoque intersectorial e interdisciplinario.
3. Asimismo, de acuerdo al Decreto Legislativo N° 1088, el CEPLAN, entidad adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros, tiene entre sus funciones especiales el promover la armonización de la formulación de planes y políticas de desarrollo multisectorial, sectorial y territorial con el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional.
4. Como se puede apreciar, la competencia y rectoría en materia de Ordenamiento Territorial se encuentra en la Presidencia del Consejo de Ministros, no en el Ministerio del Ambiente, toda vez que éste es competente únicamente en materia ambiental.

#### **IV. CONCLUSIÓN**

Esta Oficina General es de opinión que el Proyecto de Ley N° 1423/2016-CR que propone una modificación al Reglamento de la Ley N° 29785, Ley Marco de Ordenamiento Territorial, no resulta viable por las consideraciones expuestas en el presente informe.

Atentamente,

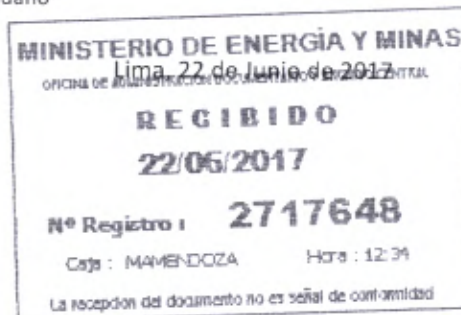
César Zegarra Robles  
Director General  
Oficina General de Asesoría Jurídica



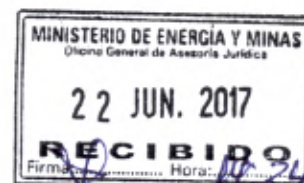
"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

OFICIO N° 373 -2017-INGEMMET/PCD

Señor Doctor  
**CESAR ZEGARRA ROBLES**  
Director General  
Oficina General de Asesoría Jurídica  
Ministerio de Energía y Minas  
Presente.-



Asunto : Oficio N° 038-2017-MEM/OGJ  
Oficio P.O. N° 2011-2016-2017/CDRGLMGE-CR  
Proyecto de Ley N° 1423/2016-CR - Correlativo 2709899



Es grato dirigirme a usted en atención a su Oficio N° 038-2017-MEM/OGJ, en el cual solicita opinión técnica sobre el Proyecto de Ley 3380/2008-CR, Ley marco de Ordenamiento Territorial, adjunto al Oficio P.O. N° 2011-2016-2017/CDRGLMGE-CR.

Al respecto, remitimos adjunto el Informe s/n-2017-INGEMMET, el cual contiene la opinión técnica de esta institución y concluye por la inviabilidad de dicho proyecto de Ley por las observaciones insalvables que contiene.

Sin otro particular, hago propicia la oportunidad para expresarle mi especial consideración y estima personal.

Atentamente,



Ing. OSCAR BERNUY VERAND  
Presidente del Consejo Directivo  
INGEMMET

OBV/

INFORME -2017-INGEMMET

A : Ing. OSCAR BERNUY VERAND  
Presidente del Consejo Directivo de INGEMMET

Asunto : Oficio N° 038-2017-MEM/OGJ  
Oficio P.O. N° 2011-2016-2017/CDRGLMGE-CR  
Proyecto de Ley N° 1423/2016-CR - Correlativo 2709899

Mediante Oficio N° 038-2017-MEM/OGJ se solicita opinión técnica respecto del Proyecto de Ley 3380/2008-CR, Ley marco de Ordenamiento Territorial, adjunto al Oficio P.O. N° 2011-2016-2017/CDRGLMGE-CR

MARCO CONCEPTUAL

Es fundamental para el país tener como objetivo nacional la concreción del Ordenamiento Territorial para toda la nación.

Para ello se ha avanzado diferenciadamente en los estudios de Zoneamiento Económico Ecológico (ZEE), sin contar en muchos casos, con el debido sustento técnico – científico que soporte este instrumento fundamental que sirva como base para el Ordenamiento Territorial.

Los instrumentos técnicos sustentatorios del ordenamiento territorial son: la Zonificación Ecológica Económica-ZEE, Estudios Especializados-EE, Diagnóstico Integrado del Territorio-DIT, y el Plan de Ordenamiento Territorial-POT., estando consideradas las tres primeras como la ETAPA del DIAGNÓSTICO del proceso de ordenamiento territorial, en la cual los estudios se deben desarrollar . con el debido sustento técnico – científico, soportado por todas las instituciones técnicas - científicas de la nación que les den fortaleza a los mismos, con su opinión vinculante y sobre esta plataforma proyectamos hacia el Plan de Ordenamiento Territorial. Lo planteado es un programa de mediano a largo plazo para arribar finalmente al objetivo propuesto.

La CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ 1993, del título I, y capítulo 1 se refiere a la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado y el artículo 2°, se refiere a los derechos fundamentales de la persona: a la vida, a su identidad, a su integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo y bienestar, etc. Es decir, el fin supremo de la sociedad es la persona humana y como tal la sociedad vela por su bienestar y todos los recursos que dispone van hacia ella. Las metas que buscan los sectores van hacia la sociedad: sector Educación, Defensa, Economía, Agricultura, Ambiente, Energía y Minas, etc. Es decir, la sociedad trabaja hacia el bienestar de la persona y no hacia un determinado sector.

Dentro de este marco, el Proyecto de ley que viene para opinión presenta observaciones de fondo, que detallamos a continuación:

SOBRE LOS PRINCIPIOS Y EL CONTENIDO DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Debe advertirse que las restricciones absolutas para el aprovechamiento de los recursos naturales - entre ellos los recursos minerales – solo pueden ser establecidas por leyes nacionales, esto es deben emanar de las decisiones del Gobierno Nacional a través de su Poder Legislativo y como tal deben ser recogidas por los otros niveles de gobierno, dentro del modelo de estado unitario que rige en el Perú, de acuerdo al artículo 43° de la Constitución Política a fin de preservar la unidad e integridad del estado y de la Nación

La razón a esta afirmación se sustenta en que, el establecimiento de restricciones responde al desarrollo de un modelo económico sustentado en el artículo 58° y 60° de la Constitución y en que, la facultad para dirigir la política general del Gobierno, la tiene el Presidente de la República, conforme lo establece el artículo 118.3 de la Constitución.

En el desarrollo de esta política general se encuentra comprendida la política económica de la Nación, siendo uno de sus componentes la generación de riqueza en el sector minero. En consecuencia la facultad que el proyecto de Ley propone implícitamente a los Gobiernos Regionales y Locales de prohibir actividades sobre los recursos naturales o determinar el uso del "espacio territorial y/o geográfico" para su aprovechamiento, en el ámbito terrestre o marítimo, corresponde a una competencia del Gobierno Nacional, más aun teniendo en cuenta que estos recursos son patrimonio de la nación conforme lo señala el artículo 66° de la misma Constitución.

En tal sentido el proyecto se aleja de la concepción de un estado unitario y pretende que los niveles de gobierno locales y regionales, a través de los Planes de Ordenamiento Territorial dispongan del territorio nacional (uso del espacio territorial y/o geográfico) y de los recursos naturales renovables y no renovables, descubiertos o sin descubrir que alberga el territorio peruano y cuya ubicación, dimensión y valoración se desconoce.

Es así que el Plan de Ordenamiento Territorial, de acuerdo al proyecto de ley alcanzado, se constituiría en un plan de prohibiciones territoriales, ajenas al ordenamiento jurídico nacional, convirtiéndose además en una supranorma que determina prohibiciones (restricciones absolutas y relativas) que no se encontrarán fundamentadas en la legislación nacional, ni en aspectos técnicos, ni en el desarrollo del inmenso potencial de recursos naturales que posee la nación

Asimismo se advierte en el inciso 5 del artículo 4° del proyecto, el desarrollo del Principio de Respeto de las Autonomías de los Gobiernos Regionales y Locales, sin compatibilizarlo con las Leyes Orgánicas que regulan las competencias de dichos niveles de Gobierno, a fin de poner en relieve el cumplimiento obligatorio de las políticas nacionales y sectoriales.

La propuesta normativa contiene disposiciones contradictorias, así el Artículo 1° señala que el ordenamiento territorial está asociado a una función planificadora, sin embargo el inciso 9 de su Artículo 6° establece que los mismos Planes de Ordenamiento Territorial contendrán un "régimen de sanciones y penalidades por el incumplimiento de los Planes de Ordenamiento Territorial", los cuales son aprobados a nivel regional, provincial y nacional, previa opinión favorable de un solo sector, esto es el Sector Ambiente (Artículo 7 del proyecto).

La tipificación de "sanciones y penalidades" por el incumplimiento de Planes de Ordenamiento Territorial aprobados por Gobiernos Locales y Regionales y las "normas" que contendrán éstos (véase el primer párrafo del artículo 9°) determina que el proyecto de Ley, habilita que mediante la aprobación de estos planes los propios Gobiernos Regionales y Locales tipifiquen sanciones, penalidad y establezcan restricciones al margen de las normas nacionales.

#### SOBRE LA ATRIBUCION DE COMPETENCIAS

En cuanto a la atribución de competencias respecto al Plan de Ordenamiento Territorial, la propuesta normativa, colisiona con el artículo 17° de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N° 29158, la cual señala que la Presidencia del Consejo de Ministros-PCM, es responsable de la coordinación de las políticas nacionales y sectoriales del Poder Ejecutivo. Coordina las relaciones con los demás Poderes del

Estado, los organismos constitucionales, gobiernos regionales, gobiernos locales y la sociedad civil. Dicha función de coordinación no es atribuida a uno de los sectores, aún que éste tenga a su cargo una temática transectorial (como es Ambiente), y ello en razón a que resulta necesario una Autoridad que coordine la política general de Gobierno (conformada por todas las políticas sectoriales a cargo de los diversos Ministerios), la cual es dirigida por el Presidente de la República.

El proyecto no toma en cuenta que el Poder Ejecutivo conforme al artículo 14° de la Ley N° 29158, tiene competencias exclusivas aprobando las políticas nacionales y sectoriales, las cuales consideran los intereses generales del Estado y la diversidad de las realidades regionales y locales, concordando con el carácter unitario y descentralizado del gobierno de la República, y que para formular éstas se establecen mecanismos de coordinación con los gobiernos regionales, gobiernos locales y otras entidades, según requiera o corresponda a la naturaleza de cada política, habiendo establecido la citada Ley, que dicha función corresponde a la PCM y no a un sólo sector (como se coloca en el proyecto de Ley). Cabe agregar que el cumplimiento de las políticas nacionales y sectoriales del Estado es de responsabilidad de las autoridades del Gobierno Nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales, esto es el Estado en su conjunto.

Q  
Esta disposición contenida en la Ley N° 29158, tiene su desarrollo en las funciones atribuidas al CEPLAN, consistentes en conducir el proceso de formulación y difusión de una VISIÓN COMPARTIDA Y CONCERTADA DE FUTURO DEL PAÍS EN SUS DIVERSOS SECTORES Y NIVELES DE GOBIERNO, conforme así lo señala expresamente el literal 1 inciso I, del artículo 10° del Decreto Legislativo N° 1088, Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. Añadiendo el artículo 10° en su inciso 13 que es función de dicha institución "Promover la armonización de la formulación de planes y políticas de desarrollo multisectorial, sectorial y **territorial** con el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional." propiciar un equilibrio entre los diferentes sectores ambiente, minero-energético, pesquero, producción y vivienda

↑  
Es así que CEPLAN-, tiene entre sus funciones coordinar las diversas políticas sectoriales entre ellas las políticas ambientales, las políticas minero energéticas y todas las demás políticas que son definidas de acuerdo a sus competencias asignadas por Ley a cada uno de los Ministerios que conforman el aparato estatal; así como también coordina con todos los niveles de gobierno.

La organización del aparato estatal parte de la definición contenida en el Artículo 43 de la Constitución Política la cual define que la República del Perú es democrática, social, independiente y soberana; siendo el Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes. El desarrollo normativo de esta disposición constitucional, comprende las diferentes leyes orgánicas y leyes especiales que establecen funciones para cada sector y nivel de gobierno

○  
Cabe agregar el recientemente creado Viceministerio de Gobernanza Territorial en la PCM, resulta también una dependencia de coordinación vinculada a los temas de ordenamiento territorial.

#### 1 SOBRE LA COLISION DEL PROYECTO CON LEYES ESPECIALES

El proyecto omite considerar, que el Estado dentro de sus políticas generales establece a partir de leyes especiales - Ley General de Patrimonio Cultural de la Nación- Ley N° 28296 , Ley de Áreas Naturales Protegidas-Ley N° 26834, Ley Especial que Regula el Otorgamiento de Concesiones Mineras en Áreas Urbanas y de Expansión Urbana-Ley N° 27015 - restricciones relativas o absolutas para ciertas actividades en determinadas áreas del territorio nacional y que dicho establecimiento sólo puede provenir del Gobierno Nacional en la medida que significa restringir el dominio o soberanía que ejerce el estado sobre distintos recursos naturales que pertenecen a la Nación, en tal sentido el establecimiento de



restricciones a través de Planes de Ordenamiento Territorial no puede atribuirse a un solo sector o, a gobiernos locales, provinciales, regionales.

Pretender que vía los diversos planes y normas sobre ordenamiento territorial se establezcan restricciones originará que cada nivel de gobierno constituya islas territoriales desprendiéndose con regímenes jurídicos propios ajenos a la concepción de un estado unitario, contradiciendo de este modo el modelo político que establece nuestra Constitución y el modelo de desarrollo que haya establecido el gobierno democráticamente elegido.

Asimismo contradiciendo el artículo 67° de la Constitución Política del Perú el cual establece que el Estado promueve el uso sostenible de sus recursos naturales. Este uso sostenible es el que debe primar en el desarrollo de planes territoriales, más aun teniendo en cuenta las necesidades básicas no satisfechas de la población versus la diversidad de recursos naturales y su gran potencial económico inexplorado con que cuenta el Perú, para lograr satisfacerlas.

En el proyecto de ley ni en su exposición de motivos se advierte un análisis respecto de la diversa normatividad orgánica y especial que tiene incidencia sobre el territorio; mención que es obviada en todo el proyecto, por lo que el mismo no guarda una coherencia sistemática con el ordenamiento jurídico nacional.

#### SOBRE LA PRIORIZACIÓN DEL SUSTENTO TÉCNICO Y RESPECTO DE LOS RECURSOS MINERALES

El ordenamiento territorial debe estar fundamentado en un conocimiento técnico del territorio, a fin de conocer sus potencialidades y en base a ellas, tomar decisiones políticas de carácter nacional, para su aprovechamiento sostenible, más aun considerando las cifras del ingreso nacional que proviene de la actividad minera metálica y no metálica en particular.

Las restricciones que se establezcan necesariamente deben tener además de un sustento legal, acorde a la política nacional de gobierno; un sustento técnico acorde a la realidad que corresponde al tratamiento de un recurso natural en particular.

El recurso mineral en específico es un recurso cuya ubicación y dimensión se desconoce y que sólo es conocido mediante una exploración que muchas veces resulta infructuosa.

Así tenemos por ejemplo para el caso minero restricciones absolutas para el otorgamiento de concesiones mineras en áreas urbanas, conforme lo dispone la Ley N° 27015, Ley Especial que Regula el Otorgamiento de Concesiones Mineras en Áreas Urbanas y de Expansión Urbana, la cual además dispone restricciones relativas para concesiones en áreas de expansión urbana; esta ley tiene fundamentos de orden técnico pues toma en consideración la necesidad que tienen las urbes de canteras cercanas para efectuar las construcciones que requieren, a fin que pueda obtenerse materiales de construcción a precios razonables que permitan desarrollar las construcciones y mantenimiento de las edificaciones urbanas.

Tenemos también la Ley de Áreas Naturales Protegidas- Ley N° 26834, la cual igualmente establece restricciones absolutas para la actividad minera en áreas naturales protegidas de uso indirecto y establece restricciones relativas para área naturales protegidas de uso directo, condicionando el otorgamiento de concesiones mineras a la opinión favorable del SERNANP.



Existen muchos otros ejemplos de restricciones absolutas o relativas a las actividades económicas y productivas, sustentadas en leyes nacionales que desarrollan un solo modelo económico conforme a un estado unitario, concepción que el proyecto no ha tomado en cuenta en su elaboración.

Resulta imposible que, sin exploración previa, pueda determinarse si en un área específica existen recursos minerales económicamente aprovechables. Esta concepción errada de pretender conocer el potencial minero del territorio sin exploración, siendo esta la única actividad que puede poner en valor los recursos. El equilibrio entre la conservación vs. el aprovechamiento sostenible es un reto para el desarrollo de las naciones, la sola conservación no asegura la satisfacción de las necesidades humanas presentes ni futuras.

La propuesta de un plazo de 6 meses (ver Segunda Disposición Transitoria del proyecto) para que los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales presenten sus Planes de Ordenamiento Territorial resulta inviable. Hay que recordar que el proceso implica culminar previamente la etapa de Diagnóstico que incluye una ZEE aprobada, el Informe de Estudios Especiales con lo que se prepara el Diagnóstico Integrado del Territorio. Luego de ello, se debe preparar el texto y anexos del POT y someterlo a la autoridad para opinión favorable y lograr finalmente su aprobación. Ello implica que en dicho plazo los niveles de gobierno deberán conocer toda la realidad del territorio peruano, lo cual resulta materialmente imposible.

El Ordenamiento Territorial debe verse como un proceso hacia el mediano y largo plazo, sobre la base de tener los estudios del Zoneamiento Económico Ecológico (ZEE) y Estudios Especiales (EE) con la debida fortaleza técnica que lo sustente y ello debe realizarse como una prioridad por todas las instituciones técnico científicas integrantes de la nación, como opiniones vinculantes y en coordinación con los gobiernos regionales.

Debe tenerse en cuenta que conocer integralmente nuestro territorio es una tarea fundamental realizable en el mediano a largo aliento, pues no sólo se trata de ver el accidente geográfico que es apreciable por los sentidos, sino de conocer en profundidad la potencialidad en todos los campos de los recursos que disponemos, su impacto y riesgo. No puede darse por acabado el estudio de los recursos de todo el territorio peruano, sostenerlo es pensar que ya se conoce donde se ubican todos los recursos de hidrocarburos, mineros: yacimientos de cobre, oro, plata, zinc, plomo, hierro, uranio, metales estratégicos, uranio, fosfatos, litio, no metálicos en general, etc.; recursos hídricos en forma de depósitos confinados en rocas, gravas; que ya se conocen todos los restos arqueológicos en el Perú, que ya se tiene un mapa de suelos a nivel de Perú y que ya no es posible descubrir nada nuevo. Falta aun mucho por investigar y conocer nuestro territorio, determinar su ubicación, dimensión y valía de todos los recursos naturales no renovables que alberga el territorio peruano. Se estima que se ha explorado nuestro territorio del orden del 15-20%, esto es, aun se tienen para muchos años de estudios para determinar con cierto nivel de certeza el conocimiento de las potencialidades de nuestro territorio. El logro de conocimientos mínimos necesarios para el proceso antes mencionado requiere, como paso previo, el desarrollo de capacidades de equipos pluridisciplinarios a nivel nacional, regional, provincial y local.


**SOBRE LA NECESARIA OPINIÓN DE OTROS SECTORES QUE TIENEN A SU CARGO LAS POLITICAS SECTORIALES, LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS Y ENTIDADES PUBLICAS GENERADORAS DE INFORMACION OFICIAL Y CIENTIFICA**

Es necesario que todos los proyectos de ley de ordenamiento territorial opinen todos los Ministerios, la Presidencia del Consejo de Ministros, el CEPLAN, las entidades públicas generadoras de información oficial y científica, y obviamente los gobiernos locales, regionales; teniendo en cuenta que el

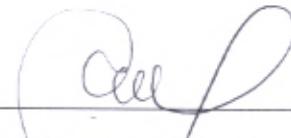
ordenamiento territorial es un tema no meramente transversal, sino multisectorial, que ocupa a todos los sectores incluyendo el ambiental, a fin de lograr una dirección articulada de la política general del Gobierno y su incidencia en el territorio nacional.

Por las consideraciones expuestas el proyecto resulta inviable al presentar observaciones insalvables.

Lima, 22 de Junio de 2017



**ING. LIONEL FIDEL SMOLL S.**  
Coordinador de Geología y Laboratorio



**DRA. MARÍA ANGÉLICA REMUZGO G**  
Directora de Concesiones Mineras



**ING. HENRY LUNA CÓRDOVA**  
Director de Catastro Minero



**ING. JÓRGE CHIRA FERNÁNDEZ**  
Director de Recursos Minerales y  
Energéticos



GGRL-LEGL-0288-2017

San Borja, 10 de julio de 2017

Señor  
**César Zegarra Robles**  
Director General  
Oficina General de Asesoría Jurídica  
MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS  
Av. Las Artes Sur N° 260  
San Borja.-

**Asunto:** Comentarios al Proyecto de Ley N° 1010-2016-CR  
**Referencia:** a) Oficio N° 039-2017-MEM/OGJ

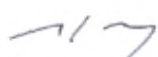
\* 050 

De nuestra consideración:

Nos dirigimos a usted en atención a los oficios indicados en la referencia, a través de los cuales se solicitó a PERUPETRO S.A. los comentarios sobre los literales b) y c) del Artículo Único del Proyecto de Ley N° 1423/2016-CR, denominado «Ley Marco de Ordenamiento Territorial».

Sobre el particular, con la finalidad de atender su solicitud, remitimos a su despacho el Informe Técnico Legal N° LEGL-PRAC-276-2017, que contiene nuestros comentarios al referido Proyecto de Ley.

Atentamente,



Milton Rodríguez Cornejo  
Gerente General (e)

Adj. Informe Técnico Legal N° LEGL-PRAC -276 -2017



**INFORME TÉCNICO LEGAL N° LEGL-PRAC-0276-2017**  
**ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY N° 1423/2016-CR, DENOMINADO "LEY**  
**MARCO DE ORDANAMIENTO TERRITORIAL"**

**1. ANTECEDENTES.**

- 1.1. Mediante Oficio N° 039-2017-MEM/OGJ recibido el 19 de junio del 2017, el Ministerio de Energía y Minas solicitó opinión respecto del Proyecto de Ley N° 1423-2016- CR, "Ley Marco de Ordenamiento Territorial" (en adelante, el Proyecto de Ley).
- 1.2. A través del presente informe, se realiza un análisis del Proyecto de Ley y se formulan comentarios sobre los aspectos más relevantes de dicha propuesta.

**2. ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY**

**2.1. Comentarios al artículo 1**

**Artículo 1. Objeto de la Ley**

La presente Ley tiene por objeto 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 con 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 de desastres; fomentando el desarrollo sostenible y sustentable; como garantía para una adecuada calidad de vida en base al aprovechamiento racional de recursos.

Actualmente, la planificación y ordenamiento territorial están regulados en la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, en la que se señala que ambos *tienen por finalidad complementar la planificación económica, social y ambiental con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su conservación y aprovechamiento sostenible*<sup>1</sup>, y se precisa que el Ordenamiento Territorial Ambiental constituye un instrumento de gestión ambiental que involucra un proceso técnico-político en el que son los criterios e indicadores ambientales los que condicionan la asignación de usos y el ordenamiento de en un determinado territorio<sup>2</sup>; por tanto, el enfoque que predomina es el ambiental.

<sup>1</sup> Artículo 20 de la Ley N° 28611. Ley General del Ambiente.

<sup>2</sup> **Ley N° 28611, Ley General del Ambiente**

Artículo 17.- De los tipos de instrumentos

17.2 Se entiende que constituyen instrumentos de gestión ambiental, los sistemas de gestión ambiental, nacional, sectoriales, regionales o locales; el ordenamiento territorial ambiental; la evaluación del impacto ambiental; los Planes de Cierre, los Planes de Contingencias, los estándares nacionales de calidad ambiental; la certificación ambiental, las garantías ambientales, los sistemas de información ambiental, los instrumentos económicos, la contabilidad ambiental, estrategias, planes y programas de prevención, adecuación, control y remediación, los mecanismos de participación ciudadana, los planes integrales de gestión de residuos, los instrumentos orientados a conservar los recursos naturales, los instrumentos de fiscalización ambiental y sanción; la clasificación de especies, vedas y áreas de protección y conservación; y, en general, todos aquellos orientados al cumplimiento de los objetivos señalados en el artículo precedente.

Artículo 20.- De los objetivos de la planificación y el ordenamiento territorial

La planificación y el ordenamiento territorial tienen por finalidad complementar la planificación económica, social y ambiental con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su conservación y aprovechamiento sostenible.



Sin embargo, es importante señalar que a través de la Ley N° 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, se establecieron los lineamientos generales para el otorgamiento de derechos sobre los recursos naturales, disponiéndose además que las reglas específicas serían establecidas en las leyes correspondientes. En la citada Ley Orgánica se señala que su objetivo es promover y regular el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, renovables y no renovables, estableciendo un marco adecuado para el fomento a la inversión, procurando un *equilibrio dinámico* entre el crecimiento económico, la conservación de los recursos naturales y del ambiente y el desarrollo integral de la persona humana.

Consideramos que el artículo propuesto debe ser revisado, y evaluar la pertinencia de establecer un Sistema para el Ordenamiento Territorial a nivel nacional, conforme a lo dispuesto en el artículo 43° de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo<sup>3</sup>, que involucre principios, normas, procedimientos, técnicas o procedimientos destinados a la planificación y gestión del territorio. Asimismo, somos de la opinión que el enfoque del Ordenamiento Territorial en la evaluación de las potencialidades de un determinado territorio, debe ser intersectorial y que éste debe garantizar un equilibrio entre los aspectos económicos, ambientales y sociales.

## 2.2. Comentarios al artículo 2

### Artículo 2. Materias de regulación

Son materias a regular por la presente Ley las siguientes:

- a. Las competencias de los sectores públicos en cuanto al Ordenamiento Territorial;
- b. Los principios rectores para el Ordenamiento Territorial;
- c. El Órgano Rector para el Ordenamiento Territorial; y,
- d. El Plan de Ordenamiento Territorial.

No se formularán comentarios sobre dicho artículo.

## 2.3. Comentarios al artículo 3

### Artículo 3. Definición, competencias y ámbito de aplicación

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, conforme a los Principios Generales establecidos en la presente Ley.

Está a cargo del Ministerio del Ambiente a través de la Dirección General de Ordenamiento Territorial.

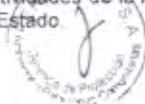
Los gobiernos regionales y gobiernos locales provinciales tienen competencia para su aplicación en sus respectivas jurisdicciones.

Respecto al artículo bajo comentario, consideramos que el Ordenamiento Territorial debería tener como Ente Rector o, en todo caso, debería estar a cargo de la Presidencia del Consejo de Ministros y no del Ministerio del Ambiente. Ello, a efectos de garantizar un enfoque intersectorial.

<sup>3</sup> Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo

Artículo 43 - Definición

Los Sistemas son los conjuntos de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se organizan las actividades de la Administración Pública que requieren ser realizadas por todas o varias entidades de los Poderes del Estado.



Por otro lado, se debe precisar que el artículo bajo comentario contiene una definición distinta de "Ordenamiento Territorial" respecto de aquella contenida en el artículo 1 del Proyecto.

Adicionalmente, hemos advertido los siguientes aspectos por precisar:

- (i) El Ordenamiento Territorial no es en sí una Política de Estado, sino un instrumento que sirve para la Política de Ordenamiento Territorial (esta última sí constituye una Política de Estado).
- (ii) Se señala que el ordenamiento territorial "*regula el accionar de los sectores públicos y privados*", lo cual no es preciso.
- (iii) La asignación de usos de un determinado territorio están definidos por la Zonificación Económica Ecológica (ZEE)<sup>4</sup> y sirve como apoyo al Ordenamiento Territorial para evitar conflictos por superposición de títulos y usos inapropiados<sup>5</sup>.

#### 2.4. Comentarios al artículo 4

##### Artículo 4 Principios Generales

1. Equidad de calidad de vida: Consiste en establecer condiciones de equidad que garanticen respetar el derecho a todos a tener una adecuada calidad de vida, garantizándoles el acceso a los servicios propios de un hábitat adecuado, logrando de esta manera un arraigo y sentido de pertenencia a un territorio.
2. Sostenibilidad y sustentabilidad: Consiste en garantizar un adecuado desarrollo económico y social basado en el correcto uso de los recursos naturales y del ecosistema en las actividades productivas, que no comprometa la posibilidad de su uso a generaciones futuras.
3. Desarrollo Social, económico y ambiental armónico: Consiste en promover el uso racional de los recursos naturales con el objeto de alcanzar un desarrollo social, económico y ambiental que permita su adecuada utilización en armonía con su conservación y la prevención de riesgos y desastres;
4. Garantía de la identidad cultural: Consiste en garantizar a todas las poblaciones y comunidades su propia identidad cultural, sus expresiones culturales ancestrales y su patrimonio territorial u cultural;
5. Respeto por las autonomías: Consiste en el respeto (sic) a la autonomía de los gobiernos regionales y gobiernos locales provinciales, en los ámbitos de sus propias competencias, para la aplicación dentro de su territorio del marco establecido en la presente Ley.
6. Coherencia en la planificación: Consiste en la articulación y armonización de los planes de carácter nacional, regional provincial, que permitan una visión de futuro en la ocupación y uso de un espacio territorial y/o geográfico, que sea armónico e interrelacionado entre todos los actores involucrados; y.
7. Participación ciudadana: Consiste en garantizar la participación de los ciudadanos y habitantes, en el proceso de elaboración, implementación, evaluación y revisión del Plan de Ordenamiento Territorial, generando de esta manera compromisos reales y minimizando los conflictos sociales.

<sup>4</sup> Ley N° 28611, Ley General del Ambiente

Artículo 21.- De la asignación de usos

La asignación de usos se basa en la evaluación de las potencialidades y limitaciones del territorio utilizando, entre otros, criterios físicos, biológicos, ambientales, sociales, económicos y culturales, mediante el proceso de zonificación ecológica y económica. Dichos instrumentos constituyen procesos dinámicos y flexibles, y están sujetos a la Política Nacional Ambiental.

<sup>5</sup> Ley N° 26821, Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales

Artículo 11.- La Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) del país se aprueba a propuesta de la Presidencia del Consejo de Ministros, en coordinación intersectorial, como apoyo al ordenamiento territorial a fin de evitar conflictos por superposición de títulos y usos inapropiados, y demás fines.

Dicha Zonificación se realiza en base a áreas prioritarias conciliando los intereses nacionales de la conservación del patrimonio natural con el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.



Respecto al artículo bajo comentario, debemos señalar lo siguiente:

- Principio de Equidad de calidad de vida. No queda claro cuáles serían los criterios para definir la "calidad de vida" ni de qué modo se garantizaría un "acceso a los servicios propios de un hábitat adecuado".
- No se comprende cuál sería la diferencia entre los principios de "Sostenibilidad y sustentabilidad" y de "Desarrollo Social, económico y ambiental armónico".
- El Principio de respeto por las autonomías debe ser entendido en un contexto integral, esto es, la autonomía de los gobiernos regionales y gobiernos locales en el marco de sus competencias, debe ser ejercida en armonía con las decisiones que impliquen a todo el territorio nacional.

## 2.5. Comentarios artículo 5

### Artículo 5. Órgano Rector

El Órgano Rector es el Ministerio del Ambiente, a través de la Dirección General de Ordenamiento Territorial.

En su función rectora aprueba las Guías Metodológicas para la Elaboración de los Instrumentos Técnicos Sustentatorios para el Ordenamiento Territorial, que refuerzan el proceso de Ordenamiento Territorial, considerando además la Zonificación Ecológica Económica, los Estudios Especializados, el Diagnóstico Integrado del Territorio y el Plan de Ordenamiento Territorial.

Los gobiernos regionales y municipalidades provinciales son los responsables de la elaboración, implementación y supervisión de los Planes de Ordenamiento Territorial, en sus respectivas jurisdicciones.

Al respecto, reiteramos lo señalado en el comentario al artículo 3, en el sentido que el Ordenamiento Territorial debería tener como Ente Rector o, en todo caso, debería estar a cargo de la Presidencia del Consejo de Ministros y no del Ministerio del Ambiente. Ello, a efectos de garantizar un enfoque intersectorial.

## 2.6. Comentarios al artículo 6

### Artículo 6. Plan de Ordenamiento Territorial

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 recursos.

El Plan de Ordenamiento Territorial deberá consignar cuando menos:

1. El Diagnóstico de las dinámicas territoriales, incluyendo el análisis de los posibles riesgos y desastres;
2. Las estrategias, metas y programas, a mediano y largo plazo, a ser aplicadas, con indicación de las áreas críticas que puedan existir;
3. La clasificación de los suelos del espacio territorial y/o geográfico, cuando menos en áreas urbanas y rurales;
4. Los mecanismos de seguimiento, evaluación y control, que permitan conocer la relación entre el impacto esperado y el producido;
5. Los mecanismos de acceso a la información y a la participación ciudadana;
6. La información gráfica y geo referenciada;
7. Los instrumentos de protección ambiental, patrimonial y cultural;
8. Las acciones correctivas dentro de una gestión de riesgo y desastres; y,
9. El régimen de sanciones y penalidades por su incumplimiento y la autoridad competente de aplicarlas.



Al respecto, sugerimos revisar la naturaleza del Plan de Ordenamiento Territorial, toda vez que antes que un Instrumento Técnico Sustentatorio, constituye un instrumento de planificación del territorio. Por otro lado, tampoco queda claro qué se entiende como "calidad de vida" y de qué manera este instrumento la garantizaría.

## 2.7. Comentarios al artículo 7

Artículo 7. Aprobación y difusión del Plan de Ordenamiento Territorial  
El Plan de Ordenamiento Territorial es aprobado:

- A nivel regional. Por el gobierno regional mediante Ordenanza Regional, previa opinión técnica favorable del Ministerio del Ambiente; y.
- A nivel provincial. Por municipalidad provincial mediante Ordenanza Municipal, previa opinión técnica favorable de gobierno regional y del Ministerio del Ambiente.

El Ministerio del Ambiente, a través de la Dirección General de Ordenamiento Territorial, publicará en su respectiva página web el Plan de Ordenamiento Territorial de nivel nacional y los Planes de Ordenamiento Territorial de nivel regional.

Los gobiernos regionales publicarán en sus respectivas páginas web el Plan de Ordenamiento Territorial de nivel regional y los Planes de Ordenamiento Territorial de nivel provincial de su respectiva jurisdicción.

Las municipalidades provinciales difundirán dentro de su jurisdicción, por los medios que considere adecuados para este fin, el Plan de Ordenamiento Territorial de su respectiva jurisdicción.

En línea con lo señalado en los comentarios a los artículos 3 y 5, de emitirse opinión técnica favorable previamente a la aprobación de los Planes de Ordenamiento Territorial por parte de los Gobiernos Regionales o Gobiernos Locales, ésta debería ser emitida por la PCM, quién debería estar a cargo del Plan de Ordenamiento Territorial de nivel nacional.

## 3. CONCLUSIONES

- 3.1. Se debe evaluar la pertinencia de establecer un Sistema para el Ordenamiento Territorial a nivel nacional, conforme a lo dispuesto en el artículo 43° de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que involucre principios, normas, procedimientos, técnicas o procedimientos destinados a la planificación y gestión del territorio.
- 3.2. El enfoque del Ordenamiento Territorial en la evaluación de las potencialidades de un determinado territorio, debe ser intersectorial y que éste debe garantizar un equilibrio entre los aspectos económicos, ambientales y sociales. En línea con lo indicado, el Ente Rector o entidad a cargo del Ordenamiento Territorial debería ser la Presidencia del Consejo de Ministros y no el Ministerio del Ambiente.
- 3.3. La naturaleza del Plan de Ordenamiento Territorial no es la de un Instrumento Técnico Sustentatorio, éste constituye un instrumento de planificación del territorio.
- 3.4. Sugerimos revisar los principios de "Equidad de calidad de vida", "Sostenibilidad y sustentabilidad", de "Desarrollo Social, económico y ambiental armónico" y de "Respeto por las autonomías", conforme a lo señalado en el numeral 2.4 del presente informe.

M  
P



#### 4. RECOMENDACIÓN

Remitir el presente informe al Ministerio de Energía y Minas, con la finalidad de atender el requerimiento formulado a través del Oficio N° 039-2017-MEM/OGJ.



Nikitza Chávez Atapoma  
Gerente Legal (e)



José Herrera Campoblanco  
Gerente de Protección Ambiental  
y Relaciones Comunitarias (e)



C. López