



PERÚ

Presidencia del Consejo de Ministros

Secretaría General

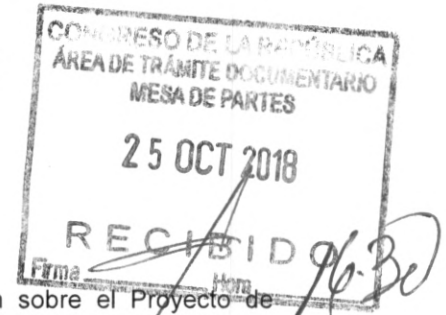
"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional

Lima, 15 de Octubre del 2018

OFICIO N° D000630-2018-PCM-SG

Señor Congresista  
**CARLOS ALBERTO DOMINGUEZ HERRERA**  
Presidente  
Comisión de Descentralización, Regionalización,  
Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado  
Congreso de la República  
Presente.

18817



Asunto : Pedido de opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2758/2017-CR "Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y Gestión del Territorio"

Referencia : Oficio N° 1317-2017-2018/CDRGLMGE-CR  
Registro N° 2018-0011940

De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted por especial encargo del Presidente del Consejo de Ministros, con relación al documento de la referencia mediante el cual la Comisión bajo su Presidencia solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2758/2017-CR "Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y Gestión del Territorio".

Al respecto, alcanzo para su conocimiento y fines, el Informe N° D000892-2018-PCM/OGAJ emitido por la Directora de la Oficina General de Asesoría Jurídica de la Presidencia del Consejo de Ministros; así como el Informe N° 95-2018-PCM-SDOT-rbg elaborado por la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial dependiente del Viceministerio de Gobernanza Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros, el Informe N° 46-2018-PCM-SGP/SSAP/PL.HCS-JCRI elaborado por la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, el Informe N° 00082-2018-CEPLAN/OAJ elaborado por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), y el Informe N° 372-2018-MINAM/SG/OGAJ elaborado por el Ministerio del Ambiente, sobre la materia.

Asimismo, por tratarse de materia de su competencia, se ha procedido a solicitar la opinión del Ministerio de Economía y Finanzas, conforme al oficio cuya copia se adjunta.

Hago propicia la oportunidad para expresarle mis sentimientos de consideración y estima personal.

Atentamente,

**RAMÓN ALBERTO HUAPAYA RAYGADA**  
**SECRETARIO GENERAL - PCM**  
(Firmado Digitalmente)



Lima, 08 de Agosto del 2018

**INFORME N° D000892-2018-PCM-OGAJ**

A : **RAMON ALBERTO HUAPAYA RAYGADA**  
SECRETARIO GENERAL  
SECRETARÍA GENERAL

De : **MARGARITA MILAGRO DELGADO ARROYO**  
DIRECTORA DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA  
JURÍDICA  
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2758/2017-CR "*Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y Gestión del Territorio*"

Referencia : a) PROVEIDO N° D001957-2018-PCM-OGAJ (08AGO2018)  
b) Oficio N° 1317-2017-2018/CDRGLMGE-CR  
(N° 2018-0011940)

Fecha : Lima, 08 de agosto de 2018

Tengo el agrado de dirigirme a usted en relación a los documentos de la referencia relacionados con el Proyecto de Ley N° 2758/2017-CR "*Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y Gestión del Territorio*".

Sobre el particular informo lo siguiente:

**I. Base Legal.-**

- 1.1. Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- 1.2. Decreto Supremo N° 022-2017-PCM, y modificatoria, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros.

**II. Análisis Legal.-**

- 2.1. De conformidad con lo dispuesto en el literal g) del artículo 23 del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado por el Decreto Supremo N° 022-2017-PCM, y modificatoria, corresponde a la Oficina General de Asesoría Jurídica, "*emitir opinión jurídico-legal respecto de los proyectos de Ley y autógrafas que someta a su consideración la Alta Dirección*".
- 2.2. Mediante el Oficio N° 1317-2017-2018/CDRGLMGE-CR, la Presidencia de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización del Estado del Congreso de la República solicita opinión sobre el



Firmado digitalmente por TEJADA  
FERNÁNDEZ Aissa Vanessa  
(FAU2016899926)  
Motivo: Doy V° B°  
Fecha: 08.08.2018 16:29:48 -05:00



Proyecto de Ley N° 2758/2017-CR "*Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y Gestión del Territorio*".

2.3. El Proyecto de Ley N° 2758/2017-CR "*Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y Gestión del Territorio*", es una iniciativa legislativa presentada por el Congresista de la República, César Henry Vásquez Sánchez, integrante del Grupo Parlamentario Alianza Para el Progreso (APP); en ejercicio del derecho reconocido en el artículo 107<sup>1</sup> de la Constitución Política del Perú a los Congresistas de la República.

2.4. El Proyecto de Ley N° 2758/2017-CR está compuesto de tres (03) artículos a través de los cuales se propone lo siguiente:

- "*Artículo 1.- Objeto de la ley*  
*La presente ley regula la organización político-administrativa del territorio, en tal medida establece el régimen jurídico e institucional del proceso de ordenamiento territorial y gestión del territorio con la finalidad de contribuir al desarrollo sostenible del país*".
- "*Artículo 2.- Definición*  
*El ordenamiento territorial y la gestión del territorio constituyen política de Estado, que consiste en un procedimiento político, técnico y administrativo de toma de decisiones concertadas respecto al uso y ocupación sostenible del territorio y su gestión integrada en base a las potencialidades y limitaciones*".
- "*Artículo 3.- Objetivos*  
*Son objetivos del proceso de ordenamiento territorial:*
  - a) *Garantizar la ocupación y el uso ordenado, concertado, sostenible y sustentable del territorio, de conformidad con la función social, cultural, económica y ambiental que le sea asignada; respetando la diversidad cultural, la autodeterminación, la soberanía alimentaria y la conservación del ambiente.*
  - b) *Planificar, articular, promover y regular los planes e instrumentos relacionados a procesos de organización, uso y gestión sostenible del territorio.*
  - c) *Fortalecer el proceso de descentralización de forma tal que los tres niveles de gobierno articulen y armonicen sus competencias y funciones en materia de ordenamiento territorial y gestión del territorio.*
  - d) *Regular la distribución espacial de la población articulando y armonizando los ámbitos urbano y rural.*
  - e) *Promover el diálogo intercultural con las comunidades campesinas, con los pueblos indígenas u originarios, buscando compatibilizar el uso tradicional del territorio con los planes de ordenamiento territorial.*
  - f) *Contribuir la mitigación de los impactos ambientales, así como a la gestión de riesgos y vulnerabilidades*".
- "*Artículo 4.- Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial*  
*Créase el Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial (SINADOT) como sistema funcional, teniendo como ente rector al Ministerio del Ambiente,*

<sup>1</sup> "*Artículo 107.- El Presidente de la República y los Congresistas tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes. También tienen el mismo derecho en las materias que les son propias los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales y los colegios profesionales. Asimismo lo tienen los ciudadanos que ejercen el derecho de iniciativa conforme a ley*".



*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional*

*integrado por las entidades públicas de los tres niveles de gobierno que ejercen funciones vinculadas al ordenamiento territorial".*

- **“Artículo 5.- Funciones**  
*Son funciones de la Comisión Nacional de Ordenamiento Territorial (SINADOT), las siguientes:*
  - a) *Conducir el proceso político, técnico y administrativo del ordenamiento territorial.*
  - b) *Promover la implementación del ordenamiento territorial en el país, conforme a los objetivos de la presente Ley.*
  - c) *Articular y armonizar las políticas, estrategias, planes de ordenamiento territorial y otros instrumentos de gestión territorial entre los niveles de gobierno.*
  - d) *Establecer los procesos con plazos, los instrumentos y el cronograma para los procedimientos técnicos que conduce el Ministerio del Ambiente, en su condición de ente rector del proceso de ordenamiento territorial y gestión del territorio.*
  - e) *Dirigir y monitorear el cumplimiento de las políticas y planes en materia de ordenamiento territorial y gestión del territorio.*
  - f) *Sistematizar y facilitar el uso de la información técnica especializada sobre el territorio y los recursos naturales”.*
  
- **“Artículo 6.- Comisión Nacional de Ordenamiento Territorial**  
*Créase la Comisión Nacional de Ordenamiento Territorial, que se constituye en el órgano de coordinación multisectorial y enlace intergubernamental en materia de ordenamiento territorial y gestión del territorio. Es presidida por el Ministerio del Ambiente y conformada de la siguiente manera:*
  - a. *Ministerio del Ambiente (MINAM), quien lo presidirá.*
  - b. *Representante de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).*
  - c. *Representante de los gobiernos regionales.*
  - d. *Representante de los gobiernos locales.*
  - e. *Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN).*
  - f. *Otros según corresponda”.*
  
- **“Artículo 7.- Funciones de la Comisión Nacional de Ordenamiento Territorial**  
*Son funciones del Ejecutivo en la Comisión Nacional de Ordenamiento Territorial:*
  - a. *Definir la política nacional en materia de ordenamiento territorial y gestión del territorio.*
  - b. *Articular y armonizar las políticas nacionales, las políticas sectoriales, las políticas especiales, las estrategias y otros instrumentos de gestión territorial entre los tres niveles de gobierno y los sectores con los planes de ordenamiento territorial.*
  - c. *Realizar la coordinación multisectorial e intergubernamental en materia de ordenamiento territorial y gestión del territorio.*
  - d. *Supervisar el cumplimiento de la política nacional en materia de ordenamiento territorial.*
  - e. *Concertar con los gobiernos regionales y los gobiernos locales la compatibilidad de los nuevos programas y proyectos que involucren la gestión del territorio”.*
  
- **“Artículo 8.- Plan de Ordenamiento Territorial**  
*El Plan de Ordenamiento Territorial es un instrumento de planificación y gestión integrada del territorio, constituido por un conjunto de objetivos, directivas, políticas, metas, programas y normas orientadas a gestionar, promover y*





*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional*

*regular el uso y la ocupación del territorio a nivel regional y local. Se prueba a través de ordenanza y tiene una vigencia no menor de diez años.*

*Son formulados de manera multidisciplinaria en armonía con las políticas nacionales, sobre la base de una guía metodológica aprobada por el ente rector; se considera la participación de actores sociales y económicos involucrados, en el marco del respeto a los derechos de las comunidades campesinas, los pueblos indígenas y originarios".*

- *"Artículo 9.- Implementación de los planes de ordenamiento territorial  
Todas las entidades de la administración pública adecúan sus prioridades de intervención territorial a lo aprobado en los planes de ordenamiento territorial que corresponden a la jurisdicción en la que intervienen.  
Toda inversión pública o privada que implica actuación territorial verifica anticipadamente que la localización de su potencial inversión es compatible con la zonificación y los usos establecidos en los planes de ordenamiento territorial. La certificación del uso del territorio es un requisito indispensable para la ejecución de todo proyecto de inversión y es emitida por resolución de la autoridad competente".*
- *"Artículo 10.- Jerarquía y articulación de planes de ordenamiento territorial  
El plan de ordenamiento territorial regional o provincial constituye norma de mayor jerarquía en materia de planificación territorial. Toda política sectorial, regional y local que tenga incidencia en el territorio debe estar armonizada con las políticas y lineamientos nacionales de ordenamiento territorial".*
- *"Artículo 11.- Asignación de recursos  
La formulación del Plan de Ordenamiento Territorial, los estudios previos especializados y la asignación de recursos de inversión requerida por los planes, serán consideradas a través Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones INVIERTE.PE, como proyecto prioritario".*
- **"DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS**  
  
*Primera.- Carácter vinculante de la zonificación ecológica económica (ZEE)  
Los departamentos y provincias que cuenten con zonificación ecológica económica (ZEE) aprobada, desarrollan su proceso de ordenamiento territorial sobre la base de ésta, en caso no haya concluido el proceso liderado por el Ministerio del Ambiente. La información generada y validada en la ZEE debe ser referencia obligatoria de otros procesos de planificación.*  
  
*Segunda.- Opinión sobre proyectos de inversión  
Establézcase que en tanto no se aprueben los planes de ordenamiento territorial de carácter provincial y departamental previstos en esta ley, las municipalidades provinciales y los gobiernos regionales deben emitir opinión sobre todo proyecto, obra o actividad que se desarrolle en el ámbito de su jurisdicción, conforme lo establecido en la zonificación ecológica-económica (ZEE)".*

2.5. Sobre el particular, el Proyecto de Ley propone regular la organización político-administrativa del territorio, estableciendo el régimen jurídico e institucional del proceso de ordenamiento territorial y gestión del territorio con la finalidad de contribuir al desarrollo sostenible del país.

2.6. Para dicho fin, entre otros aspectos el Proyecto de Ley propone crear el "Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial" (SINADOT) como sistema funcional, teniendo como ente rector al Ministerio del Ambiente, integrado por las entidades



*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional*

públicas de los tres niveles de gobierno que ejercen funciones vinculadas al ordenamiento territorial; así como crear la Comisión Nacional de Ordenamiento Territorial, como el órgano de coordinación multisectorial y enlace intergubernamental en materia de ordenamiento territorial y gestión del territorio.

### **Respecto a la creación del Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial:**

2.7. Sobre el particular, en primer término es necesario señalar que la Supremacía jurídica de la Constitución se encuentra establecida en el artículo 51 de la Constitución Política del Perú, cuando se dispone que:

*"Artículo 51.- **La Constitución prevalece sobre toda norma legal**; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente. La publicidad es esencial para la vigencia de toda norma del Estado". (Énfasis agregado)*

2.8. En función a dicho Principio Constitucional, en el artículo 38 de la Constitución Política del Perú también se dispone que:

*"Artículo 38.- **Todos los peruanos tienen el deber** de honrar al Perú y de proteger los intereses nacionales, **así como de respetar, cumplir y defender la Constitución** y el ordenamiento jurídico de la Nación". (Énfasis agregado)*

2.9. Por consiguiente, se puede señalar que el deber de respetar el Principio jurídico de Supremacía de la Constitución corresponde a toda la ciudadanía. Dicha obligación recae sobre todo en los poderes del Estado, en los órganos constitucionales, y también en la administración pública; al encontrarse sometidos, en primer lugar, a la Constitución Política de manera directa y, en segundo lugar, al principio de legalidad.

2.10. De ese modo, la legitimidad de los actos de los poderes del Estado, de los órganos constitucionales, y de la administración pública, estará determinada por el respeto a la Constitución Política del Perú, en primer lugar y luego a la ley.

2.11. En la línea de lo señalado hasta el momento, en reiteradas oportunidades el Tribunal Constitucional ha afirmado que:

*"**la supremacía normativa de la Constitución de 1993 se encuentra recogida en dos vertientes: una objetiva, conforme a la cual la Constitución se ubica en la cúspide del ordenamiento jurídico, prevaleciendo sobre toda norma legal; y una subjetiva, en cuyo mérito ningún acto de los poderes públicos ni la de la colectividad en general puede desvincularse de los contenidos de la Constitución**"<sup>2</sup>. (Énfasis agregado)*

2.12. Ahora bien, y precisado lo anterior, es oportuno mencionar que uno de los Principios que recoge nuestra norma constitucional es el Principio de Separación de Poderes, reconocido en el artículo 43 de la Constitución Política del Perú:

*"Artículo 43.- La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana.  
El Estado es uno e indivisible.*

<sup>2</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional. Expediente N° 0005-2007-PI/TC. Fundamento Jurídico N° 6.



*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional*

*Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes". (Énfasis agregado)*

- 2.13. En base al Principio de Separación de Poderes, es que en el numeral 2 del Artículo VI del Título Preliminar de la Ley N° 29158 – Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, se dispone que el Poder Ejecutivo tiene competencias exclusivas que no puede delegar ni transferir:

*"El Poder Ejecutivo ejerce sus **competencias exclusivas**, no pudiendo delegar ni transferir las funciones y atribuciones inherentes a ellas (...)"*. (Énfasis agregado)

- 2.14. En función a ello, el artículo 2 del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 022-2017-PCM, señala que la Presidencia del Consejo de Ministros tiene competencia en materia de Modernización de la Gestión Pública, siendo rector en dicho Sistema, así como en organización, estructura y funcionamiento de la administración pública; **las que realiza a través de la Secretaría de Gestión Pública**, como se desarrollará más adelante:

*"Artículo 2.- Competencias*

- 2.1. *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.*
- 2.2. ***Es rector del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública**, y de los Sistemas de Gestión del Riesgo de Desastres, Sistema Nacional de Informática y del Sistema Nacional de Demarcación Territorial. Constituye la más alta autoridad técnico-normativa sobre dichas materias.*
- 2.3. *Ejerce sus competencias a través del cumplimiento de funciones orientadas a la obtención de resultados que impacten en el bienestar de la ciudadanía y el desarrollo del país".*

- 2.15. En esa línea, en el marco del Principio de Separación de Poderes que sustenta la atribución del Poder Ejecutivo de ejercer competencias de manera exclusiva, es que la Ley N° 29158 – Ley Orgánica del Poder Ejecutivo dispone en su artículo 43 que **solo por ley se crea un Sistema y para su creación se debe contar con la opinión favorable de la Presidencia del Consejo de Ministros**:

*"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, los Organismos Constitucionales y los niveles de Gobierno. Son de dos tipos:*

1. *Sistemas Funcionales.*
2. *Sistemas Administrativos.*

**Solo por ley se crea un Sistema. Para su creación se debe contar con la opinión favorable de la Presidencia del Consejo de Ministros".**



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional

- 2.16. En ese sentido, de acuerdo a lo expuesto, **por mandato legal** es necesario que la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Gestión Pública, emita opinión técnica favorable para que la iniciativa legislativa resulte legalmente viable. En atención a ello, se ha recabado la opinión técnica de la Secretaría de Gestión Pública, como se desarrollará a continuación.

**Opinión de la Secretaría de Gestión Pública:**

- 2.17. Luego de lo señalado *supra*, es necesario hacer hincapié como ya se señaló de manera precedente que la rectoría en el Sistema de Modernización de la Gestión Pública por parte de la Presidencia del Consejo de Ministros, y su competencia en materia de organización, estructura y funcionamiento de la administración pública; se realiza a través de la Secretaría de Gestión Pública, conforme al artículo 41 del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros:

*"Artículo 41.- Secretaría de Gestión Pública*

*La Secretaría de Gestión Pública es el órgano de línea con autoridad técnico normativa a nivel nacional, responsable de proponer, articular, implementar y evaluar la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública que alcanza a todas las entidades de la administración pública contempladas en el artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, incluidos los gobiernos regionales y locales. **Tiene a su cargo las materias de organización, estructura y funcionamiento de la administración pública**, simplificación administrativa, gestión por procesos, calidad y atención al ciudadano, ética pública, gobierno abierto y gestión del conocimiento, en concordancia con las normas sobre la materia.*

*Es el órgano que **ejerce la rectoría del Sistema de Modernización de la Gestión Pública** y es responsable de apoyar a la Alta Dirección en la coordinación y dirección del proceso de modernización de la gestión de la administración pública y del Estado.  
(...)"*

- 2.18. En esa línea, mediante el Informe N° 46-2018-PCM-SGP/SSAP/PL.HCS-JCRI, la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros ha emitido opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2758/2017-CR y **observa** la iniciativa legislativa señalando que:

*"VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES:*

- 6.1. Por los argumentos expuestos en el presente informe, se observa el Proyecto de Ley N° 2758/2017-CR, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial del Perú y Gestión del Territorio, por las siguientes razones:*

- 6.1.1. En cuanto a la propuesta que propone crear un sistema funcional **no desarrolla las atribuciones que tiene el ente rector como autoridad técnico - normativo según lo dispuesto en el artículo 44 de la LOPE**. En ese sentido, hay un alcance limitado en cuanto a las atribuciones del ente rector **eliminando predictibilidad jurídica** a la propuesta normativa en tanto carece de regulación sobre su capacidad para emitir informes técnicos*



*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional*

*vinculantes, su atribución para fiscalizar y su precisión respecto si tendrá potestad sancionadora.*

- 6.1.2. *Sobre la propuesta de asignar la rectoría del sistema funcional (SINADOT) al Ministerio del Ambiente, se precisa que mediante el artículo 22 de la Ley N° 30230, se establece 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. Por tanto, debe entenderse que **la conducción de la materia ordenamiento territorial es una competencia que recae en la Presidencia del Consejo de Ministros y no en otro Sector.***
- 6.1.3. *Con respecto a la creación de la Comisión Nacional de Ordenamiento Territorial, **las funciones que se desprenden no corresponden a la naturaleza de una comisión sino que se trata de funciones que deben recaer directamente en el ente rector del sistema funcional.** Así, crear una comisión que se encargue de funciones tales como la definición de una política nacional, la supervisión de su cumplimiento o la articulación y armonización de políticas, estaría trasladándose la responsabilidad que tiene el ente rector. De esta manera, por las funciones que se han asignado a esta comisión, vinculadas directamente con las responsabilidades del ente rector del sistema, no corresponde su creación. Por otro lado, teniendo en consideración que esta comisión se encuentra vinculada al Sistema que se pretende crear, cabe recordar, que la existencia de Sistemas no obliga la creación de unidades u oficinas (es decir órganos o unidades orgánicas), para el cumplimiento exclusivo de los requerimientos del Sistema (artículo 48 de la LOPE).*
- 6.1.4. *Asimismo, se debe tener en cuenta que las funciones del Sistema, la creación de la comisión y sus funciones, los instrumentos, entre otros **no se sustentan en la exposición de motivos**, tal y como establece el Reglamento del Congreso de la República- ley Orgánica del Poder Legislativo, la Ley N° 26889 - Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, y el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva 242-2012-2013/MESA-CR.*
- 6.1.5. ***La propuesta normativa versa sobre materias que no corresponden a la naturaleza y a aquellas reservadas a regularse mediante leyes orgánicas**, de conformidad con el artículo 106 de la Constitución Política del Perú y de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional en sus sentencias recaídas en los Expedientes N° 00047-2004-AI/TC y N° 00023-2008-PI/TC, por el cual se precisa que las leyes orgánicas regulan materias de estructura y funcionamiento de las Entidades previstas en la Constitución, aquellas de relevancia constitucional y otras establecidas en la Constitución Política del Perú.*
- 6.1.6. *Siendo que la propuesta normativa del Poder Legislativo tiene incidencia económica, cabe recordar lo establecido por mandato constitucional prescrito en el primer párrafo del artículo 79 de la Constitución Política del Perú, referido a la prohibición de generación de gasto público por parte de parlamentarios en sus proyectos de ley".*





*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional*

- 2.19. Por lo expuesto, **no es viable** el Proyecto de Ley N° 2758/2017-CR debido a que la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros ha emitido opinión desfavorable sobre la iniciativa legislativa.

**Opinión del Viceministerio de Gobernanza Territorial:**

- 2.20. Sin perjuicio de lo señalado, debido a que la iniciativa legislativa aborda materia de ordenamiento y desarrollo territorial, es necesario señalar que el artículo 2 del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, señala que la Presidencia del Consejo de Ministros también tiene competencia en materia de desarrollo territorial; labor que realiza a través del Viceministerio de Gobernanza Territorial:

*"Artículo 2.- Competencias*

- 2.4. *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.*
- 2.5. *Es rector del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública, y de los Sistemas de Gestión del Riesgo de Desastres, Sistema Nacional de Informática y del Sistema Nacional de Demarcación Territorial. Constituye la más alta autoridad técnico-normativa sobre dichas materias.*
- 2.6. *Ejerce sus competencias a través del cumplimiento de funciones orientadas a la obtención de resultados que impacten en el bienestar de la ciudadanía y el desarrollo del país".*

- 2.21. En efecto, la rectoría en materia de desarrollo territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros se realiza a través del Viceministerio de Gobernanza Territorial, conforme al artículo 10 del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros:

*"Artículo 10.- Despacho Viceministerial de Gobernanza Territorial*

*El Despacho Viceministerial de Gobernanza Territorial está a cargo de el/la Viceministro/a de Gobernanza Territorial, quien es la autoridad inmediata a el/la Presidente/a 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".*

- 2.22. En esa línea, mediante el Informe N° 95-2018-PCM-SDOT-rbg, la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial dependiente del Viceministerio de Gobernanza Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros ha emitido opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2758/2017-CR señalando que **no es viable** debido a que el Proyecto de Ley "no distingue inequívocamente los conceptos de organización territorial, ordenamiento territorial y acondicionamiento territorial, así como no resuelve la imprecisión de la rectoría respecto del ordenamiento territorial, conforme al marco normativo vigente sobre la materia (...)"





### **Opinión del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN):**

- 2.23. De otro lado, de conformidad con lo establecido en los artículos 3, 5 y 10 del Decreto Legislativo N° 1088 - Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (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.
- 2.24. Asimismo, en el numeral 3 del artículo 10 del Decreto Legislativo N° 1088, establece que el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) tiene como una de sus funciones generales, 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.
- 2.25. En ese marco, mediante el Informe N° 00082-2018-CEPLAN/OAJ, el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) ha emitido opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2758/2017-CR y lo **observa** de la siguiente manera:

#### *“III. ANÁLISIS (...).*

##### *Sobre la rectoría del SINADOT*

- 3.5. *El artículo 4 del proyecto normativo ordena la creación del Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial (SINADOT) como sistema funcional, indicando que la rectoría del mismo recae en el Ministerio del Ambiente.*
- 3.6. *Sin embargo, de la lectura del proyecto de ley y su exposición de motivos, no se evidencia una justificación para que la rectoría del SINADOT esté a cargo del Ministerio del Ambiente. Si bien actualmente dicho ministerio el Ministerio del Ambiente ejerce funciones en materia de ordenamiento territorial ambiental, cabe señalar que la Presidencia del Consejo de Ministros también ejercer funciones que resultan afines al ordenamiento territorial.*
- 3.7. *En efecto, 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. 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.*



*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional*

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 e) 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, se recomienda tener en cuenta el principio de especialidad recogido por la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado y, de crearse el SINADOT, justificar de manera debida por qué determinada entidad debe ejercer la rectoría del mismo, siendo ideal que dicha responsabilidad sea conferida a una entidad con competencias y funciones afines.

#### **Otras consideraciones**

3.10. Por otro lado, determinados artículos del proyecto de ley presentan inconsistencias, las cuales debieran ser revisadas.

3.11. En primer lugar, el artículo 5 está referido a las funciones del SINADOT, según indica su sumilla. No obstante, el enunciado con el que inicia el artículo es el siguiente: "Son funciones de la Comisión Nacional de Ordenamiento Territorial (SINADOT), las siguientes (...)". Como se observa, no queda claro si dicho artículo regula las funciones del SINADOT o de la Comisión Nacional de Ordenamiento Territorial.

3.12. En segundo lugar, el artículo 7 resulta confuso, pues la sumilla indica que el mismo desarrolla las funciones de la Comisión Nacional de Ordenamiento Territorial. Sin embargo, el artículo empieza con el siguiente enunciado: "Son funciones del Ejecutivo en la Comisión Nacional de Ordenamiento Territorial".

*En efecto, dicha redacción genera confusión pues no queda claro quién debe ejercer las funciones enumeradas en el artículo. Cabe recordar que la Comisión, de acuerdo al artículo 6 del proyecto normativo, está compuesto no solamente por el Poder Ejecutivo, si no por representantes de los otros niveles de gobierno.*

2.26. Por todo lo señalado, en el Informe N° 00082-2018-CEPLAN/OAJ, el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) concluye que el Proyecto de Ley N° 2758/2017-CR debe ser **observado** por lo siguiente:

1. El proyecto normativo no justifica debidamente por qué el Ministerio del Ambiente debe ejercer la función rectora del Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial (SINADOT).
2. Determinados artículos del proyecto de ley presentan inconsistencias entre ellos.

#### **Opinión del Ministerio del Ambiente:**

2.27. Teniendo en consideración que el Proyecto de Ley N° 2758/2017-CR propone crear el "Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial" (SINADOT) como



sistema funcional, teniendo como ente rector al Ministerio del Ambiente; mediante el Informe N° 372-2018-MINAM/SG/OGAJ, el Ministerio del Ambiente **observa** la iniciativa legislativa por lo siguiente:

*“III. ANÁLISIS*

- 3.1. (...) la DGOTA [Dirección General de Ordenamiento Territorial Ambiental] ha señalado en su Informe N° 65-2018-MINAM/VMDERN/DGOTA que el artículo 106 de la Constitución establece que mediante leyes orgánicas se regulan la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución, así como también las otras materias cuya regulación está establecida expresamente en ella como por ejemplo, el ejercicio de las garantías constitucionales, el aprovechamiento de los recursos naturales, entre otras. En el caso de los sistemas funcionales, el artículo 43 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), establece que dichos sistemas son creados por Ley ordinaria, *pus no indica expresamente que su regulación se realice por una Ley Orgánica.*  
*En esa medida, en la exposición de motivos del proyecto normativo no se justifica porque la creación del SINADOT requiere de una Ley Orgánica y no una Ley ordinaria, y si la opción de regular la materia por Ley Orgánica se encuentra acorde con lo establecido en el artículo 106 de la Constitución y el artículo 43 de la LOPE.*
- 3.2. De igual manera, la DGOTA señala en el referido informe que en el proyecto de Ley Orgánica no se hace referencia a lo establecido en el artículo 19 de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, que dispone que la planificación sobre el uso del territorio es un proceso de anticipación y toma de decisiones relacionadas con las acciones futuras en el territorio, el cual incluye los instrumentos, criterios y aspectos para su ordenamiento ambiental, así como, a lo señalado en el artículo 20 de dicha ley que indica que la planificación y el ordenamiento territorial tienen por finalidad complementar la planificación económica, social y ambiental con la dimensión territorial, por lo que se sugiere concordar las disposiciones del proyecto normativo con lo establecido en los referidos artículos, sobre planificación del uso del territorio, ordenamiento territorial y Zonificación Ecológica y Económica (ZEE).
- 3.3. La DGOTA también señala que el artículo 9 de la propuesta normativa, no incluyen una referencia a la ZEE, tal como se prevé en el Decreto Supremo N° 087-2004-PCM, Reglamento de la Zonificación Ecológica y Económica, a pesar de que la ZEE es el instrumento técnico sustentatorio para la formulación de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, en el ámbito nacional, regional y local.
- 3.4. A su vez, el artículo 11 del proyecto de Ley Orgánica no hace referencia a los recursos necesarios para la formulación de la ZEE, teniendo en cuenta que éste es el instrumento que provee el sustento técnico para la formulación de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial.
- 3.5. De otro lado, la DGOTA advirtió en su informe que en la exposición de motivos del proyecto de Ley se consigna información desactualizada sobre los gobiernos regionales que cuentan con ZEE aprobada, así como de aquellos gobiernos regionales cuya ZEE se encuentra en proceso.

**Opinión necesaria del Ministerio de Economía y Finanzas:**

- 2.28. Sin perjuicio de todo lo señalado, es necesario recabar la opinión del Ministerio de Economía y Finanzas debido a que de conformidad con el artículo 2<sup>3</sup> del

<sup>3</sup> "Artículo 2.- Competencias



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional

Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Economía y Finanzas, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 117-2014-EF, es competente en materia de carácter económico y presupuesto.

### III. Conclusión y sugerencias.-

- 3.1. Por lo expuesto, **no es viable** el Proyecto de Ley N° 2758/2017-CR "Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y Gestión del Territorio".
- 3.2. Se sugiere trasladar el presente informe, junto con el: (i) Informe N° 95-2018-PCM-SDOT-rbg elaborado por la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial dependiente del Viceministerio de Gobernanza Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros; (ii) Informe N° 46-2018-PCM-SGP/SSAP/PL.HCS-JCRI elaborado por la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros; (iii) Informe N° 00082-2018-CEPLAN/OAJ elaborado por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), e (iv) Informe N° 372-2018-MINAM/SG/OGAJ elaborado por el Ministerio del Ambiente; a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República.
- 3.3. La temática que aborda el Proyecto de Ley también involucra materias de competencias del Ministerio de Economía y Finanzas. En ese orden, se sugiere recabar su opinión sobre el Proyecto de Ley, remitiendo copia del presente informe para su consideración. Se sugiere que la opinión que emita el Ministerio de Economía y Finanzas la remita directamente al Congreso de la República.

Atentamente,

### M. MILAGRO DELGADO ARROYO

DIRECTORA DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA  
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

cc.: Secretaría de Coordinación

- 
- 2.1. El Ministerio de Economía y Finanzas, de conformidad con las leyes respectivas, **tiene competencias en materias de carácter económico, financiero, fiscal, escalas remunerativas y beneficios de toda índole en el sector público, previsional público y privado en el ámbito de su competencia, inversión pública y privada, presupuesto público, endeudamiento público, tesorería, contabilidad, tributario, ingresos no tributarios, aduanero, arancelario y contrataciones públicas; así como en armonizar la actividad económica y financiera nacional para promover su competitividad, la mejora continua de productividad y el funcionamiento eficiente de los mercados; y las demás que se le asignen por Ley.**
  - 2.2. El Ministerio de Economía y Finanzas ejerce sus competencias a través del cumplimiento de funciones orientadas al logro de los objetivos y metas del Estado, en el marco de la política nacional económica y financiera".



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Viceministerio  
de Gobernanza Territorial

Secretaría  
de Demarcación y  
Organización Territorial

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

## **INFORME N° 95 -2018-PCM/SDOT-rbg**

**A :** FREDDY MIGUEL INJOQUE RONCEROS  
Secretario de Demarcación y Organización Territorial

**De :** JUAN JOSÉ RODRIGO BARBIERI GONZALES  
Analista legal II

**Asunto :** Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2758/2017-CR

**Fecha :** Lima, 01 AGO. 2018

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en atención al documento de la referencia, mediante el que se solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2758/2017-CR "Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y Gestión del Territorio", en adelante el PL.

### **ANÁLISIS**

#### **1. De las competencias del Viceministerio de Gobernanza Territorial**

El artículo 10 del Decreto Supremo N° 022-2017-PCM, Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros establece que el Despacho Viceministerial de Gobernanza Territorial está a cargo de el/la Viceministro/a de Gobernanza Territorial, quien es la autoridad inmediata a el/la Presidente/a 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 los gobiernos regionales y gobiernos locales.

#### **2. De la definición de Ordenamiento Territorial en el Proyecto de Ley**

El artículo 1 del PL establece que dicha propuesta tiene por objeto regular la organización político – administrativa del territorio, en tal medida establece el régimen jurídico e institucional del proceso, de ordenamiento territorial y gestión del territorio con la finalidad de contribuir al desarrollo sostenible del país.

El artículo 2 del PL define que el ordenamiento territorial y la gestión del territorio constituyen política de Estado, que consiste en un procedimiento político, técnico y administrativo de toma de decisiones concertadas respecto al uso y ocupación sostenible del territorio y su gestión integrada en base a las potencialidades y limitaciones.

Al respecto, corresponde hacer una referencia que desarrolle y que permita diferenciar los conceptos de "ordenamiento territorial", "organización territorial",





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Viceministerio  
de Gobernanza Territorial

Secretaría  
de Demarcación y  
Organización Territorial

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

"acondicionamiento territorial", "ordenamiento territorial ambiental" y "gestión del territorio", según se expone a continuación:

### **Respecto al desarrollo normativo del ordenamiento territorial**

- a. Mediante Decreto Supremo N° 045-2001-PCM se declaró de interés nacional el ordenamiento territorial ambiental en todo el país, constituyéndose la Comisión Nacional para el Ordenamiento Territorial Ambiental, la cual, conforme al artículo 3 del referido decreto supremo, está encargada de proponer a la Presidencia del Consejo de Ministros, el proyecto de Reglamento sobre Zonificación Ecológica y Económica (ZEE). Es preciso notar que se declara de interés nacional el ordenamiento territorial ambiental; por tanto, solo sectorial.
- b. El año 2004, mediante Decreto Supremo N° 087-2004-PCM, se establece el marco de la Zonificación Ecológica Económica (ZEE), precisando su artículo 3, literal c, como uno de sus objetivos *"Proveer el sustento técnico para la formulación de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, en el ámbito nacional, regional y local"*

Asimismo, establece que la macrozonificación ecológica económica contribuye a la elaboración y aprobación de políticas y planes de desarrollo y de ordenamiento territorial.

Cabe anotar que desde la aprobación de dicho reglamento, no se hace uso de la mención ambiental y empieza a referirse únicamente al ordenamiento territorial pero conducido solamente desde la mirada ambiental, a través del Consejo Nacional del Ambiente - CONAM.

- c. Mediante Ley General del Ambiente (Ley N° 28611) del año 2005 se señala que el ordenamiento territorial ambiental – OTA es un instrumento que forma parte de la política de ordenamiento territorial - OT (Art. 19). Del mismo modo, se precisa que los gobiernos regionales y locales coordinan sus políticas de ordenamiento territorial, entre sí y con el gobierno nacional, considerando las propuestas que al respecto formule la sociedad civil. Esta ley retoma la distinción entre el ordenamiento territorial ambiental (sectorial) dentro del marco general del ordenamiento territorial intersectorial.
- d. A través del Decreto del Consejo Directivo del CONAM N° 010-2006-CONAM-CD se establece el proceso metodológico para la ZEE, en el cual señala que la ZEE se constituye en un instrumento técnico para la gestión del desarrollo sostenible, al proporcionar información sobre la capacidad y fragilidad del territorio y sus recursos naturales en forma sistematizada y localizada geográficamente, que ayuda a la toma de decisiones sobre políticas de desarrollo y de ordenamiento territorial.





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Viceministerio  
de Gobernanza Territorial

Secretaría  
de Demarcación y  
Organización Territorial

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

- e. Mediante Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de creación, organización y funciones del Ministerio de Ambiente, se le asigna a esta entidad, como función específica, establecer la política, los criterios, las herramientas y los procedimientos de carácter general para el *ordenamiento territorial* nacional, en coordinación con las entidades correspondientes, y conducir su proceso.
- f. Por Resolución Ministerial N° 026-2010-MINAM se aprueba los Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial con el objetivo de articular diversas políticas sectoriales y orientar el accionar de los gobiernos regionales y locales respecto a los problemas críticos que ocasionan la ocupación y uso del territorio.
- g. A través de la Resolución Ministerial N° 135-2013-MINAM se definen los Instrumentos Técnicos Sustentatorios del Ordenamiento Territorial, Estudios Especializados (EE) y la metodología para la elaboración de los mencionados instrumentos técnicos y los procedimientos para su validación, que considera la opinión favorable del MINAM. Estos instrumentos técnicos se adicionaban a la ZEE para dar vida a los Diagnósticos Integrales del Territorio (DIT), como base para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial.
- h. Mediante Resolución Directoral N° 007-2013-EF/63.01, se aprueban los lineamientos para la formulación de proyectos de inversión pública en materia de ordenamiento territorial, señalando que el ordenamiento territorial es una política de Estado y un proceso político y técnico administrativo de toma de decisiones para la ocupación ordenada del territorio, la regulación y promoción de la localización y desarrollo sostenible de los asentamientos humanos; de las actividades económicas, sociales y el desarrollo físico espacial sobre la base de la identificación de potencialidades y limitaciones, considerando criterios ambientales, económicos, socioculturales, institucionales y geopolíticos (Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial).

Asimismo, se señala que el diagnóstico se expresa en los siguientes instrumentos: ZEE, EE y DIT; que la formulación de planes comprende la definición de la visión y las políticas y estrategias, objetivos, programas, proyectos y acciones; y, que la implementación de planes comprende la aplicación de las políticas y criterios establecidos para el uso y ocupación del territorio, a través de acciones estratégicas articuladas con otros planes e instrumentos de la gestión del territorio, de los procesos de planeamiento del desarrollo y de la inversión pública.

- i. El año 2014 se aprueba la 34° Política de Estado "Ordenamiento y gestión territorial" manifestando el compromiso de impulsar un proceso estratégico, integrado, eficaz y eficiente de ordenamiento y gestión territorial que asegure el desarrollo humano en todo el territorio nacional, en un ambiente de paz. Dicho



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Viceministerio  
de Gobernanza Territorial

Secretaría  
de Demarcación y  
Organización Territorial

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

proceso "se basará en el conocimiento y la investigación de la excepcional diversidad del territorio y la sostenibilidad de sus ecosistemas; en la articulación intergubernamental e intersectorial; en el fomento de la libre iniciativa pública y privada; y en la promoción del diálogo, la participación ciudadana y la consulta previa a los pueblos originarios...". De igual forma, precisa la naturaleza intersectorial e intergubernamental del ordenamiento territorial.

- j. La Ley N° 30230, del año 2014, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, define que la política de ordenamiento territorial se aprueba a través de un decreto supremo elaborado por el Consejo de Ministros y que es refrendado por su presidente, lo cual guarda coherencia con la 34° Política de Estado, no siendo en adelante el ordenamiento territorial un tema sectorial, sino en esencia intersectorial e intergubernamental cuya competencia recae en la Presidencia del Consejo de Ministros.
- k. Finalmente, el Decreto Supremo N° 002-2017-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del MINAM, Art. 5, señala que es función específica del MINAM establecer la política, los criterios, las herramientas y los procedimientos de carácter general para el Ordenamiento Territorial Ambiental (OTA), ratificando, de esta manera, su competencia delimitada sobre el OTA de naturaleza sectorial.

#### Organización del Territorio, Ordenamiento Territorial, Acondicionamiento Territorial, Ordenamiento Territorial Ambiental y Gestión del Territorio.

La Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, define la **organización del territorio** como *el conjunto de lineamientos técnicos y normativos orientados a la adecuación de las circunscripciones territoriales a la dinámica de los procesos políticos, económicos, sociales y físico-ambientales.*

Por su parte, 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, define el **ordenamiento territorial** como *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.*

A su vez, el Decreto Supremo N° 022-2016-VIVIENDA, que aprueba el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible, define el **acondicionamiento territorial** como *un proceso técnico - administrativo, mediante el cual el Gobierno Local dirige la ocupación racional y uso planificado del territorio y la organización físico - espacial de las actividades humanas.*

Ahora bien, puede señalarse que la **organización del territorio** se encarga de la configuración racional de las circunscripciones político-administrativas



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Viceministerio  
de Gobernanza Territorial

Secretaría  
de Demarcación y  
Organización Territorial

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

(departamentos, provincias y distritos) como ámbitos de gobierno. La configuración territorial de dichas circunscripciones está orientado a facilitar la conformación de regiones político-administrativas en el país.

En cuanto al **ordenamiento territorial**, éste se encarga de orientar la ocupación racional y planificada del territorio considerando las limitaciones y potencialidades de cada lugar y garantizando el uso sostenible de los recursos. El **acondicionamiento territorial**, como señala el artículo 15 del Decreto Supremo N° 022-2016-VIVIENDA, *orienta y regula la organización físico-espacial de las actividades humanas en cuanto a la distribución, categoría, rango jerárquico y rol de los centros poblados en los ámbitos urbano y rural; la conservación y protección del recurso y patrimonio natural y cultural; el desarrollo de la inversión pública y privada en los ámbitos urbano y rural del territorio provincial; y, la ocupación y uso planificado del territorio, para lograr el mejoramiento de los niveles y calidad de vida de la población urbana y rural, bajo el enfoque territorial prospectivo, competitivo y de sostenibilidad, en concordancia con el Plan de Ordenamiento Territorial Regional, las Políticas, las Regulaciones Regionales y Nacionales y, el SINCEP.*

Por lo anterior, la organización territorial como proceso de configuración político-administrativa de ámbitos de gobierno es largamente distinto a los procesos de ordenamiento territorial o acondicionamiento territorial que persiguen fines similares respecto a la ocupación ordenada y planificada de las actividades humanas dentro de cada ámbito territorial.

Por otro lado, según Ley N° 30156, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, tiene por finalidad normar y promover el ordenamiento, mejoramiento, protección e integración de los centros poblados, urbanos y rurales; por tanto, el acondicionamiento territorial tal como está definido en el D.S. 022-2016-VIVIENDA, estaría abarcando un campo que corresponden abordar intersectorialmente desde el ordenamiento territorial.

En cuanto al **ordenamiento territorial ambiental (OTA)**, el reglamento de la Ley N° 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, aprobado mediante Decreto Supremo N° 008-2005-PCM, en su artículo 53 señala que *el ordenamiento ambiental del territorio 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 para la asignación de usos territoriales y la ocupación ordenada del territorio*; por tanto, reconoce su carácter sectorial. En la misma línea el actual Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente aprobado mediante Decreto Supremo N° 002-2017-MINAM, en su artículo 59 señala que la *Dirección General de Ordenamiento Territorial Ambiental es el órgano de línea responsable de conducir la elaboración de herramientas, instrumentos y procedimientos, así como encargado de la formulación de planes, programas, proyectos que contribuyan a la Gestión del Territorio, en materia ambiental, con énfasis en la aplicación de la zonificación ecológica y económica y otros instrumentos*; por tanto, el Ministerio del Ambiente mediante su Dirección General de Ordenamiento



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Viceministerio  
de Gobernanza Territorial

Secretaría  
de Demarcación y  
Organización Territorial

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

Territorial Ambiental se limita a conducir este proceso en el marco de sus competencias ambientales propias del sector.

En cuanto a la **gestión del territorio**, la Resolución Directoral N° 006-2016-EF/63.01, que aprueba el *"Lineamiento para la formulación de proyectos de inversión pública para el desarrollo de capacidades en materia de gestión territorial"* deroga la Resolución Directoral N° 007-2013-EF/63.01 que aprueba los *"Lineamientos para la formulación de Proyectos de Inversión Pública en materia de ordenamiento territorial"* señalando que *se ha identificado que el manejo de espacios territoriales resulta un escenario complejo, producto de un conjunto de interacciones físicas, sociales, culturales y económicas, en las cuales, debido a la diversidad cultural, socio-económica, poblacional y etnolingüística existente, se generan demandas específicas en diversos campos, como son la salud, la educación, la seguridad ciudadana, el empleo, la justicia, el medio ambiente y los recursos naturales, entre otros; asimismo, considera que la gestión territorial abarca materias tales como la demarcación territorial, el desarrollo de catastros y el ordenamiento territorial, con el fin de orientar a los Gobiernos Regionales y a los Gobiernos Locales para el cumplimiento eficiente de sus funciones con el fin de crear o mejorar capacidades físicas, humanas, institucionales, tecnológicas, entre otras, que coadyuven a mejorar dicha gestión.*

Por tanto, la gestión territorial tiene también un carácter intersectorial e intergubernamental que debe ser conducida y normada desde la Presidencia del Consejo de Ministros.

### **3. De la rectoría del Sistema Nacional de ordenamiento Territorial**

El artículo 4 del PL crea *"el Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial – SINADOT" como sistema funcional, teniendo como ente rector al Ministerio del Ambiente, integrado por las entidades públicas de los tres niveles de gobierno que ejercen funciones vinculadas al ordenamiento territorial"*.

Sobre el particular, cabe indicar que la Ley N° 30230 define al ordenamiento territorial como 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 (artículo 22).

Dicha definición permite distinguir tres características fundamentales. Por un lado, el *carácter técnico* para identificar las potencialidades y limitaciones del territorio requiere un abordaje interdisciplinario (agrícola, minero, ambiental, cultural, urbano, económico, etc.); por tanto, *las decisiones de ocupación del territorio trascienden la mirada sectorial y es en esencia intersectorial.*

Por otro lado, *el carácter político* que orienta la ocupación del territorio requiere que las decisiones se tomen en las más altas instancias de los niveles de gobierno





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Viceministerio  
de Gobernanza Territorial

Secretaría  
de Demarcación y  
Organización Territorial

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

(nacional, regional y local); por tanto, requiere que la institución que la lidere tenga la competencia de articulación multisectorial y con los diferentes niveles de gobierno.

Finalmente, el *carácter administrativo* referido a la elaboración e implementación de los planes de ordenamiento territorial implica gestionar dichos instrumentos en el marco de la gobernanza y la planificación nacional.

En esta misma línea la 34° Política de Estado "Ordenamiento y Gestión Territorial" manifiesta el compromiso de impulsar un proceso estratégico, integrado, eficaz y eficiente de ordenamiento y gestión territorial que asegure el desarrollo humano en todo el territorio nacional, en un ambiente de paz.

Dicho proceso *"se basará en el conocimiento y la investigación de la excepcional diversidad del territorio y la sostenibilidad de sus ecosistemas; en la articulación intergubernamental e intersectorial; en el fomento de la libre iniciativa pública y privada; y en la promoción del diálogo, la participación ciudadana y la consulta previa a los pueblos originarios..."*.

Por otro lado, la Ley N° 30230 señala 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. Adicionalmente, el ROF de la PCM, aprobado por el Decreto Supremo N° 022-2017-PCM, establece que el Viceministerio de Gobernanza 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"*.

En tal sentido, considerando la 34° Política de Estado, la competencia otorgada por la Ley N° 30230, la naturaleza intersectorial e intergubernamental del ordenamiento territorial y la relación directa entre el ordenamiento territorial y la gobernanza territorial, se desprende que la conducción del ordenamiento territorial recae en la Presidencia del Consejo de Ministros, específicamente en un órgano con competencia en materia territorial.

#### **4. Otros aspectos a considerar**

##### **a. De la organización político-administrativa del territorio**

El artículo 1 del PL materia de análisis señala que su objeto es regular la organización político-administrativa del territorio, en tal medida establece el régimen jurídico e institucional del proceso de ordenamiento territorial y gestión del territorio con la finalidad de contribuir al desarrollo sostenible del país.

Al respecto, la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, ya tiene dicho objeto; por tanto, pretender "regular la organización político administrativa del territorio" ya es competencia legal explícita de la Presidencia del Consejo de Ministros mediante la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial. En tal sentido, el artículo 1 del PL no logra distinguir que el ordenamiento territorial es distinto de la organización territorial.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Viceministerio  
de Gobernanza Territorial

Secretaría  
de Demarcación y  
Organización Territorial

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

**b. De los requisitos establecidos en la LOPE para la creación de un Sistema Funcional**

Al respecto, debe tenerse presente lo expuesto en el Informe N° 43-2018-PCM-SGP-SSPA/PL.HCS.JCRI, de fecha 13 de junio de 2018.

**CONCLUSIONES**

De acuerdo a lo expuesto se puede concluir que el referido PL, entre otros aspectos, no distingue inequívocamente los conceptos de organización territorial, ordenamiento territorial y acondicionamiento territorial, así como no resuelve la imprecisión de la rectoría respecto del ordenamiento territorial, conforme al marco normativo vigente sobre la materia, por lo que no resultaría viable.

**RECOMENDACIÓN**

Se sugiere remitir el presente informe al Despacho Viceministerial de Gobernanza Territorial para su conocimiento y acciones que estime pertinentes.

Es todo cuanto tengo que informar.

  
-----  
**JUAN JOSÉ RODRIGO BARBIERI GONZALES**  
Analista Legal II





“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Dialogo y la Reconciliación Nacional”

**INFORME N° 46-2018-PCM-SGP-SSAP/PL.HCS-JCRI**

Para : **MARGARITA MILAGRO DELGADO ARROYO**  
Directora de la Oficina General de Asesoría Jurídica

De : **MAYEN UGARTE VÁSQUEZ-SOLÍS**  
Secretaria de Gestión Pública

Asunto : Opinión sobre el “*Proyecto de Ley N° 2758/2017-CR, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y Gestión del Territorio*”.

Referencia : a) OFICIO P.O. N° 1317-2017-2018/CDRGLMGE-CR (Exp.: 2018-0011940)  
b) MEMORANDO N° D000241-2018-PCM-SC  
c) MEMORANDO N° D000335-2018-PCM-SC

Fecha : Miraflores, 20 de junio del 2018.

Me dirijo a usted en atención al documento de la referencia, mediante el cual se remite el “*Proyecto de Ley N° 2758/2017-CR, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y Gestión del Territorio*” para opinión de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Al respecto cabe informar lo siguiente:

**I. BASE LEGAL:**

- 1.1. Constitución Política del Perú.
- 1.2. Reglamento del Congreso de la República.
- 1.3. Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo – LOPE.
- 1.4. Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización del Estado y sus modificatorias.
- 1.5. Ley N° 28611, Ley General del Ambiente.
- 1.6. Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país
- 1.7. Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de creación, organización y funciones del Ministerio del Ambiente
- 1.8. Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, que aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública.
- 1.9. Decreto Supremo N° 030-2002-PCM, que aprueba el Reglamento de la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado y sus modificatorias.
- 1.10. Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, que aprueba el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.
- 1.11. Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros - PCM, aprobado por Decreto Supremo N° 022-2017-PCM.





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Secretaría de Gestión Pública

“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

## II. COMPETENCIA DE LA SECRETARÍA DE GESTIÓN PÚBLICA

Conforme lo establecido por los artículos 41, 42 y 43 del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, la Secretaría de Gestión Pública es el órgano de línea con autoridad técnico normativa a nivel nacional que tiene a su cargo las materias de organización, estructura y funcionamiento de la administración pública, simplificación administrativa, gestión por procesos, calidad y atención al ciudadano, gobierno abierto y gestión del conocimiento, en concordancia con las normas sobre la materia; así como de emitir opinión técnica sobre normas, proyectos de ley y autógrafas en materia de organización, estructura y funcionamiento del Estado.

## III. ANTECEDENTES:

- 3.1. Mediante Oficio P.O. N° 1317-2017-2018/CDRGLMGE-CR, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, solicita opinión sobre el “*Proyecto de Ley N° 2758/2017-CR, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y Gestión del Territorio*”.
- 3.2. Mediante Memorando N° D000241-2018-PCM-SC y Memorando N° D000335-2018-PCM-SC, la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros, solicita a esta Secretaría opinión especializada respecto del proyecto de Ley.

## IV. OBJETO DEL PROYECTO NORMATIVO:

El proyecto de Ley tiene por objeto regular la organización político –administrativa del territorio, en tal medida establece el régimen jurídico e institucional del proceso de ordenamiento territorial y la gestión del territorio (artículo 1 del proyecto de ley). En ese contexto se propone establecer el marco institucional sobre la materia, así como crear el Sistema Funcional en materia de Ordenamiento Territorial y una Comisión como órgano de coordinación multisectorial y enlace intergubernamental sobre la materia.

## V. ANÁLISIS

### Del análisis de necesidad:

- 5.1. El punto 1.3.4 de la Exposición de Motivos del proyecto de Ley, referido a la “*pertinencia de legislar sobre Ordenamiento Territorial*”, señala la ausencia de un marco legal que regule y uniformice el proceso de ordenamiento territorial, trae como resultado que se duplique funciones o que los procesos establecidos se realicen en forma paralela, además, a ello se suman los conflictos sociales, en particular, los del tipo ambiental que tienen su origen en la superposición de los usos del territorio.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

10  
Secretaría de Gestión Pública

“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

Frente a esta aparente problemática, el proyecto normativo propone establecer un marco institucional sobre la materia de ordenamiento territorial, creando el Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial (SINADOT) como un sistema funcional, así como una Comisión Nacional de Ordenamiento Territorial como órgano de coordinación, e instrumentos sobre la materia.

- 5.2. Respecto a la necesidad de crear un marco institucional, cabe precisar que la exposición de motivos no logra caracterizar la magnitud del problema en función de la diversidad de entidades públicas que, dada sus competencias y funciones, requieren participar en el ordenamiento territorial. Por citar algunos ejemplos, no se identifica al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento ni su rol para regular en acondicionamiento territorial y el desarrollo urbano, tampoco al Ministerio de Ambiente ni a su rol en la conservación y uso sostenible de los recursos naturales, o al Ministerio de Transportes y Comunicaciones quien tiene la competencia exclusiva en la infraestructura de transportes de alcance nacional. Dicho análisis es crucial para delimitar el funcionamiento del sistema, y en particular, las atribuciones del ente rector del sistema y las responsabilidades de las entidades públicas involucradas.

**De la creación de Sistemas Funcionales:**

- 5.3. El artículo 4 de la propuesta normativa, propone la creación del Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial (SINADOT) como “sistema funcional”, teniendo como ente rector al Ministerio del Ambiente, integrado por las entidades públicas de los tres niveles de gobierno que ejercen funciones vinculadas al ordenamiento territorial.

- 5.4. En cuanto a las atribuciones del Sistema de Ordenamiento Territorial, la norma presenta algunos vacíos, imprecisiones y errores materiales. En el primer caso se establece como atribución del ente rector del sistema la conducción del proceso político, técnico y administrativo, la articulación y armonización de políticas, estrategias y planes, el establecimiento de procesos con plazos, instrumentos y cronograma, la dirección y el monitoreo de políticas y planes, y sistematizar y facilitar el uso de la información técnica especializada. Al respecto, la norma no desarrolla el alcance que tiene el ente rector del sistema como autoridad técnico – administrativa, según lo dispuesto por el artículo 44 de la LOPE. Es decir, la norma no precisa que tiene la atribución para emitir informes vinculantes sobre el ámbito del sistema. Tampoco detalla su ejercicio para fiscalizar, de corresponder, o la emisión de acciones que asegure el cumplimiento del marco normativo del sistema. Si bien estas atribuciones son inherentes al ser ente rector de un sistema, para una mejor predictibilidad jurídica debe establecerse de forma expresa su alcance. Por ejemplo, no se distingue, ni tampoco en su exposición de motivos si el ente rector tendrá potestad sancionadora ante el incumplimiento de la normativa. Por otra parte, no se observa la atribución que tiene el ente rector para formular una política nacional, considerando que el artículo 22 de la Ley N° 30230 establece de forma expresa que “la



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Secretaría de Gestión Pública

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

*Política Nacional de Ordenamiento Territorial es aprobada mediante Decreto Supremo".*  
En ese sentido, corresponde como una atribución del ente rector del Sistema la elaboración de dicha política nacional, la cual no está contenida en la propuesta de Ley. Adicionalmente, en el artículo 5 se advierte un error material ya que su epígrafe se denomina "*funciones del Sistema Nacional de Ordenamiento territorial*", pero en su desarrollo se menciona "*son funciones de la Comisión Nacional*". Debe entenderse que dicho artículo tiene la intención de regular la actuación del ente rector del sistema y no de un órgano de coordinación, el cual luego se desarrolla en los artículos 6 y 7.

- 5.5. Finalmente, siendo que la propuesta proviene del Legislativo, cabe recordar lo prescrito en el último párrafo del artículo 43 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), que señala que la creación de un Sistema (sea funcional o administrativo), debe contar necesariamente con la opinión de la Presidencia del Consejo de Ministros, por lo tanto, su creación formal queda supeditada a la postura que sostenga este Poder del Estado y no solo a iniciativa del Legislativo. Además, considerando el segundo párrafo del artículo 45 de la LOPE, el Poder Ejecutivo es responsable de operar y reglamentar los Sistemas Funcionales, los cuales podrían requerir recursos públicos para su implementación y operatividad.

**Sobre la asignación de la rectoría del sistema funcional al Ministerio del Ambiente:**

- 5.6. En relación a la asignación del Ministerio del Ambiente (MINAM) como ente rector del sistema funcional, se advierte que este Ministerio ejerce competencia en materia ambiental, de conformidad con su norma de creación así como otras con rango de Ley. Así, el Decreto Legislativo N° 1013, en su artículo 4 se dispone que "*el Ministerio del Ambiente es el organismo del Poder Ejecutivo rector del sector ambiental, que desarrolla, dirige, supervisa y ejecuta la política nacional del ambiente [...] comprende las acciones técnico-normativas de alcance nacional en materia de regulación ambiental*". Es decir, la actuación del MINAM se circunscribe a su ámbito material que es la gestión ambiental y la regulación ambiental. En esa línea, las normas que anteceden la creación del MINAM, tanto la Ley N° 28245 - Ley marco del sistema nacional de gestión ambiental como la Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente dan cuenta que el ordenamiento territorial ambiental es un instrumento que forma parte de la política de ordenamiento territorial (artículo 6 de la Ley N° 28245 y artículo 19 de la de la Ley N° 28611). Así, el rol que ejerce el MINAM forma parte de un componente o dimensión del ordenamiento territorial, lo cual también se evidencia en la Exposición de Motivos que crea al MINAM señalando que dicho Ministerio trae como beneficio "la coordinación con las entidades correspondientes para el ordenamiento del territorio".

- 5.7. Además, se debe anotar que mediante la Ley N° 30230 se establece en el 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*



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

*identificación de potencialidades y limitaciones, considerando criterios económicos, socioculturales, ambientales e institucionales". Es decir, la materia ordenamiento territorial tiene una naturaleza multisectorial al comprender diversos sectores. En ese orden, el artículo 22 de dicha norma dispone 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". Por tanto, debe entenderse que la conducción de la materia ordenamiento territorial es una competencia que recae en la Presidencia del Consejo de Ministros.*

- 5.8. En armonía con la Ley N° 30230, el Decreto Supremo N° 022-2017-PCM que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones, detalla en su artículo 10 que *"El Despacho Viceministerial de Gobernanza Territorial (...). Articula las intervenciones en el territorio entre las entidades públicas del gobierno nacional y con los gobiernos regionales y gobiernos locales". Así, la Presidencia de Consejo de Ministros, a través del Viceministerio de Gobernanza Territorial tiene a su cargo la articulación multisectorial de las operaciones en el territorio.* Esta fue la intención de su creación, la cual está declarada en la Exposición de Motivos y en el Informe Técnico N° 05-2017-PCM/SGP-HCS de la Secretaría de Gestión Pública de la PCM, *"la necesidad de la creación de dos viceministerios con dos funciones diferenciadas: una vinculada al funcionamiento de la administración pública (Secretaría General) y la otra a la gestión y articulación de las operaciones en el territorio (Despacho Viceministerial de Gobernanza Territorial)". Por tanto, es la Presidencia del Consejo de Ministros en quien debe recaer la conducción de la materia de ordenamiento territorial.*

**De la creación de Comisiones:**

- 5.9. El artículo 6 de la propuesta normativa, propone la creación de la Comisión Nacional de Ordenamiento Territorial, el cual es definido como un *"órgano de coordinación multisectorial y enlace intergubernamental"* en materia de ordenamiento territorial y gestión del territorio. Se propone que este órgano esté conformado por representantes del Ministerio del Ambiente (quien presidiría la Comisión), la Presidencia del Consejo de Ministros, Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales, Centro Nacional de Planeamiento Estratégico y señala la propuesta *"otro según corresponda"*.
- 5.10. Con respecto a la creación de esta Comisión Nacional de Ordenamiento Territorial, cabe precisar que las comisiones configuran cuerpos colegiados para la deliberación, adopción y seguimiento a acuerdos. Así, el Decreto Supremo N° 054-2018-PCM establece que las comisiones *"son un tipo de órgano colegiado sin personería jurídica y se crean para cumplir con funciones de seguimiento supervisión, fiscalización, propuesta o emisión de informes, que sirven como base para la toma de otras entidades"*. En ese sentido, debe entenderse que la labor de una Comisión es coadyuvar al cumplimiento de objetivos de una o varias entidades.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Secretaría de Gestión Pública

“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

5.11. Sin perjuicio de ello, cabe resaltar que las funciones que se desprenden de la comisión en el proyecto de Ley no corresponden a la naturaleza de una comisión sino que se trata de funciones que deben recaer directamente en el ente rector del sistema funcional. Así, por ejemplo, la definición de una política nacional no puede ser ejercida a través de la Comisión toda vez que según la LOPE los Ministerios son las únicas entidades que diseñan, establecen, ejecutan y supervisan políticas nacionales y sectoriales, asumiendo rectoría respecto a ellas (numeral 22.2 del artículo 22 de la LOPE). Por tanto, la Comisión no puede definir la política nacional pues estaría colisionando con una competencia exclusiva de los Ministerios asignada por Ley Orgánica. Similar situación ocurre con las otras funciones “*armonizar y articular las políticas nacionales, realizar la coordinación multisectorial, supervisar el cumplimiento de la política nacional y concertar con los gobiernos regionales y locales*”. Todas las funciones antes señaladas responden al ejercicio permanente bajo responsabilidad del ente rector del sistema funcional. En ese sentido, crear una Comisión Nacional que se encargue de estas funciones estaría trasladando la responsabilidad que tiene el ente rector por definir la política nacional, coordinar con las entidades involucradas, sobre todo velar por el cumplimiento del marco normativo del mencionado sistema funcional.

5.12. Sobre la naturaleza de esta comisión, el numeral 21.1 del artículo 21 del Decreto Supremo N° 054-2018-PCM que aprueba los Lineamiento de Organización del Estado precisa que la coordinación sea sectorial, multisectorial o entre gobiernos subnacionales y el gobierno nacional, es inherente a la labor de las entidades públicas y no requiere necesariamente la conformación de comisiones. En tal sentido, tampoco se encuentra justificación de crear una instancia de coordinación tomando en cuenta que existe un ente rector de un sistema funcional que tiene esta responsabilidad. Más aún, el artículo 48 de la LOPE, señala que la existencia de Sistemas Funcionales no obliga crear unidades u oficinas dedicadas exclusivamente al cumplimiento de los requerimientos del sistema. De esta manera, por las funciones que se han asignado a esta comisión, vinculadas directamente con las responsabilidades del ente rector del sistema, no corresponde su creación.

Adicionalmente, se advierte de otro error material en el desarrollo del artículo 7, ya que el epígrafe corresponde a las “funciones de la Comisión Nacional de Ordenamiento Territorial”, pero los literales que le siguen a dicho artículo hacen alusión a las “funciones del Ejecutivo en la Comisión...”. Aquí, la fórmula legal establece que esta comisión estaría integrada por entidades del Poder Ejecutivo y también por los niveles subnacionales. En tal sentido, las funciones no serían del Ejecutivo, sino directamente de la Comisión.

#### De los instrumentos del Sistema Nacional

5.13. El artículo 8 y 10 de la propuesta normativa desarrolla el plan de ordenamiento territorial como un instrumento de planificación y gestión integrada del territorio, aprobado por ordenanza y se constituye como la norma de mayor jerarquía. Al respecto, con esta





PERÚ

Presidencia del Consejo de Ministros

Secretaría de Gestión Pública

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Dialogo y la Reconciliación Nacional"

disposición se estaría vulnerando la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, puesto que cada Ministerio en el marco de su rectoría diseña, establece, ejecuta y supervisa sus políticas nacionales sectoriales. Así, los planes (instrumentos de planificación acotados a un tiempo determinado y a un nivel regional y provincial) no podrían interferir a la formulación de las políticas sectoriales, menos aún en el marco de la rectoría sectorial que ejercen los Ministerios. Por el contrario, de existir una Política Nacional de Ordenamiento Territorial, este instrumento sí podría usarse como referencia para los Ministerios en el diseño de sus políticas, a fin de velar por su armonización, pero respetando la rectoría que tienen los Ministerios respecto a sus materias sectoriales. Dicha disposición es recogida desde la Carta Magna pues el artículo 189 expresa que el gobierno se organiza a nivel nacional, regional y local preservando la unidad e integridad del Estado y la Nación. Además, los artículos 192 y 195 de la Carta Magna establecen que las intervenciones de los gobiernos regionales y locales se armonizan con las políticas y planes nacionales. Por lo tanto, el artículo 10 de la propuesta normativa estaría vulnerando una disposición constitucional de velar por un Estado unitario.

**Sobre los requisitos establecidos en la LOPE para denominarse como un sistema funcional:**

- 5.14. Para la revisión y evaluación del cumplimiento del contenido del Proyecto de Ley respecto a los requisitos mínimos contenidos en los artículos 43, 44, 45 y 48 de la Ley N° 29158 – Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, se presenta el siguiente cuadro:

Requisito de la LOPE	Observaciones sobre la propuesta
<b>Artículo 43</b> De acuerdo a lo indicado en este artículo, los Sistemas son un conjunto de principios, normas, 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, los Organismos Constitucionales y los niveles de Gobierno. Asimismo, el artículo señalado indica que los Sistemas se crean por Ley y que para su creación se requiere contar con la opinión favorable de la Presidencia del Consejo de Ministros.	La propuesta no cuenta con principios que enmarquen la actuación de las entidades públicas. Tampoco precisa los procedimientos técnicos.  En ese sentido, la propuesta no cumple con los requisitos mencionados en este artículo.
<b>Artículo 44</b> El artículo menciona que los Sistemas están a cargo de un Ente Rector que se constituye en su autoridad técnico-normativa a nivel	Sobre este punto, el proyecto de ley asigna al Ministerio del Ambiente como ente rector del sistema funcional, cuando





PERÚ

Presidencia del Consejo de Ministros

Secretaría de Gestión Pública

“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Dialogo y la Reconciliación Nacional”

Requisito de la LOPE	Observaciones sobre la propuesta
nacional; dicta las normas y establece los procedimientos relacionados con su ámbito; coordina su operación técnica y es responsable de su correcto funcionamiento.	es la PCM quien tiene la conducción de la materia de ordenamiento territorial, según la Ley N° 30230 y el Decreto Supremo N° 022-2017-PCM.
<b>Artículo 45</b> Este artículo indica que los Sistemas Funcionales tienen por finalidad asegurar el cumplimiento de políticas públicas que requieren la participación de todas o varias entidades del Estado.  Asimismo, este artículo señala que el Poder Ejecutivo es responsable de reglamentar y operar los sistemas funcionales y que las normas del sistema establecen las atribuciones del ente rector del sistema.	En lo referido a asegurar el cumplimiento de políticas públicas, el Proyecto de Ley no hace mención expresa a qué política pública contribuye en su cumplimiento el sistema. En ese sentido, no cumple con lo mencionado en este artículo. Sin perjuicio de lo anterior, del artículo 22 de la Ley N° 30230, se podría entender que se trata de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial.
<b>Artículo 48</b> Este artículo indica que la existencia de los sistemas funcionales no obliga la creación de unidades y oficinas dedicadas exclusivamente al cumplimiento de los requerimientos del sistema.	En la propuesta legislativa se propone la creación de la Comisión Nacional de Ordenamiento Territorial como un órgano de coordinación. En ese sentido, cabe recordar que los mecanismos de coordinación no requieren necesariamente la obligación de crear comisiones, siendo además que ésta última es competencia exclusiva del Poder Ejecutivo.

*[Handwritten signature]*

*[Handwritten signature]*

*[Handwritten signature]*

5.15. De acuerdo al análisis realizado, se advierte que la propuesta legislativa no cumple con los requisitos contenidos en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo referidos a los sistemas, razón por la que se observa el Proyecto de Ley presentado por el Congreso.

De la naturaleza y reserva de las Leyes Orgánicas:

5.16. Siendo que la propuesta del Legislativo, propone la aprobación de una Ley Orgánica para aprobar el marco institucional en materia de Ordenamiento Territorial, cabe precisar la naturaleza y reserva de las leyes orgánicas conforme a lo establecido en la Constitución Política del Perú y el pronunciamiento del supremo interprete de la constitucionalidad (el Tribunal Constitucional). Así tenemos lo siguiente:



"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Dialogo y la Reconciliación Nacional"

- a) La Constitución Política del Perú, en su artículo 106 precisa que *"mediante leyes orgánicas se regulan la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución, así como también las otras materias cuya regulación por ley orgánica está establecida en la Constitución"*; en ese sentido como se puede observar, la Constitución establece las materias a regularse por las leyes orgánicas: estructura y funcionamiento de las Entidades, y otras en las que expresamente la misma Constitución establece que deba regularse por ley orgánica.

Asimismo, el segundo párrafo del mismo artículo, establece el mecanismo de aprobación y modificación de las leyes orgánicas, el cual es distinto al de las leyes ordinarias, ya que para su aprobación o modificación, se requiere el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.

- b) El Tribunal Constitucional (TC), en reiterados pronunciamientos, ha señalado expresamente que para la formulación de leyes orgánicas, debe cumplirse con los requisitos formales y materiales establecidos en el artículo 106 de la Constitución Política del Perú.

- ❖ En cuanto al requisito formal, la Sentencia del TC recaída en el Expediente N° 00047-2004-AI/TC, señala en su fundamento 16, que este requisito hace referencia a la aprobación o modificación de leyes orgánicas (artículo 106 de la Constitución), por el cual se requiere del voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.

- ❖ En cuanto al requisito material, la Sentencia del TC recaída en el Expediente N° 00023-2008-PI/TC, señala en su fundamento 8, que conforme al artículo 106 de la Constitución *"(...) debe considerarse que dicha norma contempla dos rubros que deben regularse mediante ley orgánica (STC N° 00047-2004-AI/TC, fundamento 16): (i) la estructura y funcionamiento de las entidades del Estado previstas de forma expresa por la Constitución, así como aquellas que, debido a su relevancia constitucional, también gozan de tal calidad; y (ii) las otras materias cuya regulación por ley orgánica está establecida en la Constitución (...)"*.

5.17. En concordancia con lo señalado en los párrafos del numeral anterior, se observa que, siendo que la propuesta normativa pretende regular materias (ordenamiento territorial) que no corresponden a aquellas reservadas a las leyes orgánicas (estructura y funcionamiento de las Entidades del Estado previstas en la constitución, aquellas de relevancia constitucional y otras expresamente establecidas en la Constitución), conforme a lo establecido en el artículo 106 de la Constitución Política del Perú y el análisis

Handwritten mark resembling the number 3.



Handwritten mark resembling the letter d.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Secretaría de Gestión Pública

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

desarrollado por el Tribunal Constitucional, el proyecto normativo debe ser observado en este extremo.

**De la debida sustentación de la Formula Legal en la Exposición de Motivos:**

- 5.18. Asimismo, cabe precisar que la propuesta respecto de la creación de "Comisión Nacional de Ordenamiento Territorial", así como la propuesta de instrumentos como los "Planes de Ordenamiento Territorial", no cuentan con un análisis de necesidad o costo beneficio en la exposición de motivos, ya que solo se hace mención a estas propuestas en la fórmula legal del proyecto de ley, pero no se sustenta el fundamento de su implementación en la Exposición de Motivos, en la cual no se observa ninguna referencia respecto de éstas.
- 5.19. Sobre lo dicho, cabe recordar que el artículo 2 de la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, señala que *"los Proyectos de Ley deben estar debidamente sustentados en una exposición de motivos"*. Por su parte el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, en sus artículos 2, 3, y 4, señalan que la exposición de motivos consiste en la fundamentación jurídica de la necesidad de la propuesta, el cual debe incluir un análisis sobre la constitucionalidad o legalidad de la iniciativa, análisis costo beneficio para conocer en términos cuantitativos los impactos y efectos que tiene la propuesta y el análisis de impacto de la vigencia de la norma; aspectos que sobre éste punto de la propuesta (creación de Comisión Nacional de Ordenamiento Territorial y de instrumentos como los Planes de Ordenamiento Territorial), no se ha realizado en el Proyecto de Ley; motivo por el cual la propuesta debe ser observada en ese extremo.
- 5.20. En el mismo sentido se expresa el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República (Ley Orgánica del Poder Legislativo) por la cual se precisa que *"las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se expresen sus fundamentos"*, del mismo modo en el *Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República, segunda edición de junio del 2013, aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva 242-2012-2013/MESA-CR*, se señala que la exposición de motivos incluye *"Fundamentos de la propuesta, en la que se hace referencia al estado actual de la situación fáctica o jurídica que se pretende regular o modificar y la precisión del nuevo estado que genera la propuesta, el análisis del marco normativo; y, cuando corresponda, el análisis de las opiniones sobre la propuesta"*. Por lo tanto las propuestas no sustentadas de la fórmula legal del Proyecto de Ley deben ser observadas.

**De la prohibición de generación de gasto público de los parlamentarios:**

- 5.21. El último párrafo del punto II. referido al análisis costo - beneficio en la Exposición de Motivos, señala que la propuesta de ley no genera costo alguno al erario nacional.



“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Dialogo y la Reconciliación Nacional”

En relación a lo sostenido en el punto anterior, se debe indicar que, siendo que de la revisión de la propuesta del Legislativo, se observa que ésta tiene incidencia presupuestaria, al proponer la creación de un nuevo sistema funcional (Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial - SINADOT), de un órgano de coordinación (Comisión Nacional de Ordenamiento Territorial) y la implementación de instrumentos (Planes de Ordenamiento Territorial), ya que se estaría estableciendo nuevas funciones, la cuales demandan recursos presupuestales, económicos, logísticos, entre otros para su funcionamiento y obligatorio cumplimiento; por lo tanto, el proyecto normativo cuya iniciativa proviene del Legislativo, genera gasto público para su implementación.

- 5.22. Sobre el particular, el primer párrafo del artículo 79° de la Constitución Política del Perú, prescribe que *“Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto”*.

En concordancia con la citada disposición constitucional, el literal a) del numeral 2 del artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República (Ley Orgánica del Poder Legislativo), prescribe que las proposiciones de ley de los parlamentarios *“no pueden contener propuestas de creación ni aumento de gasto público”*. Por lo tanto la iniciativa que proviene del Poder Legislativo deviene en inviable.

*[Handwritten signature]*

**VI. CONCLUSIONES:**

- 6.1. Por las consideraciones expresadas en el presente informe, corresponde observar el *“Proyecto de Ley N° 2758/2017-CR, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y Gestión del Territorio”*, por las siguientes razones:

- 6.1.1. En cuanto a la propuesta que propone crear un sistema funcional no desarrolla las atribuciones que tiene el ente rector como autoridad técnico – normativo según lo dispuesto en el artículo 44 de la LOPE. En ese sentido, hay un alcance limitado en cuanto a las atribuciones del ente rector eliminando predictibilidad jurídica a la propuesta normativa en tanto carece de regulación sobre su capacidad para emitir informes técnicos vinculantes, su atribución para fiscalizar y su precisión respecto si tendrá potestad sancionadora.

- 6.1.2. Sobre la propuesta de asignar la rectoría del sistema funcional (SINADOT) al Ministerio del Ambiente, se precisa que mediante el artículo 22 de la Ley N° 30230, se establece 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. Por tanto, debe entenderse que la conducción de la materia ordenamiento territorial es una competencia que recae en la Presidencia del Consejo de Ministros y no en otro Sector.



*[Handwritten mark]*





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Secretaría de Gestión Pública

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Dialogo y la Reconciliación Nacional"

6.1.3. Con respecto a la creación de la Comisión Nacional de Ordenamiento Territorial, las funciones que se desprenden no corresponden a la naturaleza de una comisión sino que se trata de funciones que deben recaer directamente en el ente rector del sistema funcional. Así, crear una comisión que se encargue de funciones tales como la definición de una política nacional, la supervisión de su cumplimiento o la articulación y armonización de políticas, estaría trasladándose la responsabilidad que tiene el ente rector. De esta manera, por las funciones que se han asignado a esta comisión, vinculadas directamente con las responsabilidades del ente rector del sistema, no corresponde su creación. Por otro lado, teniendo en consideración que esta comisión se encuentra vinculada al Sistema que se pretende crear, cabe recordar, que la existencia de Sistemas no obliga la creación de unidades u oficinas (es decir órganos o unidades orgánicas), para el cumplimiento exclusivo de los requerimientos del Sistema (artículo 48 de la LOPE).

6.1.4. Asimismo, se debe tener en cuenta que las funciones del Sistema, la creación de la comisión y sus funciones, los instrumentos, entre otros no se sustentan en la exposición de motivos, tal y como establece el Reglamento del Congreso de la República – Ley Orgánica del Poder Legislativo, la Ley N° 26889 – Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, y el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva 242-2012-2013/MESA-CR.

6.1.5. La propuesta normativa versa sobre materias que no corresponden a la naturaleza y a aquellas reservadas a regularse mediante leyes orgánicas, de conformidad con el artículo 106 de la Constitución Política del Perú y de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional en sus sentencias recaídas en los Expedientes N° 00047-2004-AI/TC y N° 00023-2008-PI/TC, por el cual se precisa que las leyes orgánicas regulan materias de estructura y funcionamiento de las Entidades previstas en la Constitución, aquellas de relevancia constitucional y otras establecidas en la Constitución Política del Perú.

6.1.6. Siendo que la propuesta normativa del Poder Legislativo tiene incidencia económica, cabe recordar lo establecido por mandato constitucional prescrito en el primer párrafo del artículo 79° de la Constitución Política del Perú, referido a la prohibición de generación de gasto público por parte de parlamentarios en sus proyectos de ley.

6.2. Se adjunta copia del Informe N° 43-2018-PCM-SGP-SSAP/PL.HCS-JCRI, por el cual esta Secretaría ha emitido opinión en el mismo sentido, sobre el Proyecto de Ley N° 2679, Proyecto de Ley General de Ordenamiento Territorial, el cual también pretende crear el Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial.

OS



“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

6.3. De mediar conformidad con lo expresado en el análisis desarrollado, corresponde registrar el presente informe en el Módulo de Gestión de Pedidos de Opinión de Proyectos de Ley del Sistema Integrado de Coordinación Multisectorial, para los fines correspondientes.

Es todo cuanto tengo que informar.

Atentamente,

**Juan Carlos Rivero Isla**  
Profesional  
Subsecretaría de Administración Pública  
Secretaría de Gestión Pública

**HEBER CUSMA SALDAÑA**  
Coordinador normativo  
Subsecretaría de Administración Pública  
Secretaría de Gestión Pública



Habiendo tomado conocimiento del presente informe y estando de acuerdo con su contenido, hago mío sus alcances.

**ANA CASTILLO ARANSÁENZ**  
Subsecretaria de Administración Pública  
Secretaría de Gestión Pública  
Presidencia del Consejo de Ministros

Habiendo tomado conocimiento del presente informe, hago mío sus alcances; por tanto, regístrese en el Sistema Integrado de Coordinación Multisectorial, para los fines pertinentes.

**MAYEN UGARTE VÁSQUEZ-SOLÍS**  
Secretaria de Gestión Pública  
Presidencia del Consejo de Ministros



04

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

**INFORME N° 00082-2018-CEPLAN/OAJ**

A : **BRUNO BARLETTI PASQUALE**  
Director Ejecutivo

ASUNTO : Proyecto de Ley N° 2758/2017-CR, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y gestión del territorio.

REF. : Oficio P.O. N° 1320-2017-2018/CDRGLMGE-CR  
(Expediente N° 201801502)

FECHA : San Isidro, 19 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° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- 1.4 Decreto Legislativo N° 1088, Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.
- 1.5 Decreto Supremo N° 046-2009-PCM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.
- 1.6 Decreto Supremo N° 022-2017-PCM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros.

**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° 2758/2017-CR, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y gestión del territorio .

**III ANÁLISIS:**

- 3.1 El Proyecto de Ley N° 2661/2017-CR consta de once (11) artículos y dos (2) disposiciones complementarias. El primero de estos artículos establece el objeto del proyecto normativo, el cual es regular "la organización político-administrativa del territorio, en tal medida establece el régimen jurídico e institucional del proceso de ordenamiento territorial y gestión del territorio con la finalidad de contribuir al desarrollo sostenible del país".
- 3.2 Asimismo, los artículos siguientes establecen una definición de ordenamiento territorial (artículo 2) y sus objetivos (artículo 3), así como regulan una serie de aspectos relacionados a él, incluyendo la creación de un Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial – SINADOT (artículos 4 al 7), y sus respectivos instrumentos (artículos 8 al 11).



### Sobre las competencias del CEPLAN

- 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.

### Sobre la rectoría del SINADOT

- 3.5 El artículo 4 del proyecto normativo ordena la creación del Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial (SINADOT) como sistema funcional, indicando que la rectoría del mismo recae en el Ministerio del Ambiente.
- 3.6 Sin embargo, de la lectura del proyecto de ley y su exposición de motivos, no se evidencia una justificación para que la rectoría del SINADOT esté a cargo del Ministerio del Ambiente. Si bien actualmente dicho ministerio el Ministerio del Ambiente ejerce funciones en materia de ordenamiento territorial ambiental, cabe señalar que la Presidencia del Consejo de Ministros también ejercer funciones que resultan afines al ordenamiento territorial.
- 3.7 En efecto, 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. 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, se recomienda tener en cuenta el principio de especialidad recogido por la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado y, de crearse el SINADOT, justificar de manera debida por qué determinada entidad debe ejercer la rectoría del mismo, siendo ideal que dicha responsabilidad sea conferida a una entidad con competencias y funciones afines.



### Otras consideraciones

- 3.10 Por otro lado, determinados artículos del proyecto de ley presentan inconsistencias, las cuales debieran ser revisadas.
- 3.11 En primer lugar, el artículo 5 está referido a las funciones del SINADOT, según indica su sumilla. No obstante, el enunciado con el que inicia el artículo es el siguiente: "Son funciones de la Comisión Nacional de Ordenamiento Territorial (SINADOT), las siguientes (...)". Como se observa, no queda claro si dicho artículo regula las funciones del SINADOT o de la Comisión Nacional de Ordenamiento Territorial.
- 3.12 En segundo lugar, el artículo 7 resulta confuso, pues la sumilla indica que el mismo desarrolla las funciones de la Comisión Nacional de Ordenamiento Territorial. Sin embargo, el artículo empieza con el siguiente enunciado: "Son funciones del Ejecutivo en la Comisión Nacional de Ordenamiento Territorial".

En efecto, dicha redacción genera confusión pues no queda claro quién debe ejercer las funciones enumeradas en el artículo. Cabe recordar que la Comisión, de acuerdo al artículo 6 del proyecto normativo, está compuesto no solamente por el Poder Ejecutivo, si no por representantes de los otros niveles de gobierno.

### 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 por los siguientes fundamentos:

1. El proyecto normativo no justifica debidamente por qué el Ministerio del Ambiente debe ejercer la función rectora del Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial (SINADOT).
2. Determinados artículos del proyecto de ley presentan inconsistencias entre ellos.

Atentamente,





PERÚ

Ministerio  
del Ambiente

Secretaría  
General

Oficina General de  
Asesoría Jurídica

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

**INFORME N° 342-2018 - MINAM/SG/OGAJ**

**PARA :** José Ángel Valdivia Morón  
Secretario General

**DE :** Kirla Echegaray Alfaro  
Directora de la Oficina General de Asesoría Jurídica

**ASUNTO :** Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2758/2017-CR "Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y Gestión del Territorio"

**REFERENCIA :** a) Oficio P.O. N° 1319-2017-2018/CDRGLMGE-CR  
b) Memorando N° 368-2018-MINAM/VMDERN  
c) Informe N° 65-2018-MINAM/VMDERN/DGOTA

**FECHA :** Lima, **12 JUN. 2018**

Me dirijo a usted, con relación al documento a) de la referencia, a través del cual el Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, señor Congresista Gilmer Trujillo Zegarra, solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2758/2017-CR, "Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y Gestión del Territorio".

Al respecto, informo a su Despacho lo siguiente:

**I. ANTECEDENTES:**

1.1 Mediante el documento a) de la referencia, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2758/2017-CR, "Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y Gestión del Territorio".

1.2 Con el documento b) de la referencia, la Viceministra de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales remite al Secretario General el informe c) de la referencia, a través del cual la Dirección General de Ordenamiento Territorial Ambiental (DGOTA) emite opinión sobre el referido proyecto de Ley.

**II. 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. En esa línea, el proyecto de Ley bajo comentario consta de once (11) artículos y dos (2) Disposiciones Complementarias Finales.

2.2 El objeto del proyecto de Ley es regular la organización político-administrativa del territorio, en tal medida establece el régimen jurídico e institucional del proceso de ordenamiento territorial y su gestión integrada en base a las potencialidades y limitaciones.





PERÚ

Ministerio del Ambiente

Secretaría General

Oficina General de Asesoría Jurídica

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

### III. ANALISIS

3.1 Como ya se indicó el proyecto de Ley Orgánica tiene como objeto regular la organización político-administrativa del territorio, estableciendo un régimen jurídico e institucional del proceso de ordenamiento territorial y gestión del territorio, con la finalidad de contribuir al desarrollo sostenible del país; asimismo, crea el Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial (SINADOT) como un sistema funcional, que tiene como ente rector al Ministerio del Ambiente, y se encuentra integrado por las entidades públicas de los tres niveles de gobierno que ejercen funciones vinculadas a ordenamiento territorial.

Al respecto, la DGOTA ha señalado en su Informe N° 65-2018-MINAM/VMDERN/DGOTA que el artículo 106° de la Constitución establece que mediante leyes orgánicas se regulan la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución, así como también las otras materias cuya regulación está establecida expresamente en ella, como por ejemplo, el ejercicio de las garantías constitucionales, el aprovechamiento de los recursos naturales, entre otras. En el caso de los sistemas funcionales, el artículo 43 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), establece que dichos sistemas son creados por Ley ordinaria, pus no indica expresamente que su regulación se realice por una Ley Orgánica.

En esa medida, en la exposición de motivos del proyecto normativo no se justifica porque la creación del SINADOT requiere de una Ley Orgánica y no una Ley ordinaria, y si la opción de regular la materia por Ley Orgánica se encuentra acorde con lo establecido en el artículo 106 de la Constitución y el artículo 43 de la LOPE.

3.2 De igual manera, la DGOTA señala en el referido informe que en el proyecto de Ley Orgánica no se hace referencia a lo establecido en el artículo 19 de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, que dispone que la planificación sobre el uso del territorio es un proceso de anticipación y toma de decisiones relacionadas con las acciones futuras en el territorio, el cual incluye los instrumentos, criterios y aspectos para su ordenamiento ambiental, así como, a lo señalado en el artículo 20 de dicha ley que indica que la planificación y el ordenamiento territorial tienen por finalidad complementar la planificación económica, social y ambiental con la dimensión territorial<sup>1</sup>, por lo que se sugiere concordar las disposiciones del proyecto normativo con lo establecido en los referidos



<sup>1</sup> El artículo 20 de la Ley General Ambiente, también señala que el La planificación y el ordenamiento territorial, tiene como objetivos:

- a. Orientar la formulación, aprobación y aplicación de políticas nacionales, sectoriales, regionales y locales en materia de gestión ambiental y uso sostenible de los recursos naturales y la ocupación ordenada del territorio, en concordancia con las características y potencialidades de los ecosistemas, la conservación del ambiente, la preservación del patrimonio cultural y el bienestar de la población.
- b. Apoyar el fortalecimiento de capacidades de las autoridades correspondientes para conducir la gestión de los espacios y los recursos naturales de su jurisdicción, promoviendo la participación ciudadana y fortaleciendo a las organizaciones de la sociedad civil involucradas en dicha tarea.  
Proveer información técnica y el marco referencial para la toma de decisiones sobre la ocupación del territorio y el aprovechamiento de los recursos naturales; así como orientar, promover y potenciar la inversión pública y privada, sobre la base del principio de sostenibilidad.  
Contribuir a consolidar e impulsar los procesos de concertación entre el Estado y los diferentes actores económicos y sociales, sobre la ocupación y el uso adecuado del territorio y el aprovechamiento de los recursos naturales, previniendo conflictos ambientales.
- e. Promover la protección, recuperación y/o rehabilitación de los ecosistemas degradados y frágiles.
- f. Fomentar el desarrollo de tecnologías limpias y responsabilidad social".





PERÚ

Ministerio  
del Ambiente

Secretaría  
General

Oficina General de  
Asesoría Jurídica

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

artículos, sobre planificación del uso del territorio, ordenamiento territorial y Zonificación Ecológica y Económica (ZEE).

- 3.3 La DGOTA también señala que el artículo 9 de la propuesta normativa, no incluyen una referencia a la ZEE, tal como se prevé en el Decreto Supremo N° 087-2004-PCM, Reglamento de la Zonificación Ecológica y Económica, a pesar de que la ZEE es el instrumento técnico sustentatorio para la formulación de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, en el ámbito nacional, regional y local.
- 3.4 A su vez, el artículo 11 del proyecto de Ley Orgánica no hace referencia a los recursos necesarios para la formulación de la ZEE, teniendo en cuenta que éste es el instrumento que provee el sustento técnico para la formulación de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial.
- 3.5 De otro lado, la DGOTA advirtió en su informe que en la exposición de motivos del proyecto de Ley se consigna información desactualizada sobre los gobiernos regionales que cuentan con ZEE aprobada, así como de aquellos gobiernos regionales cuya ZEE se encuentra en proceso.

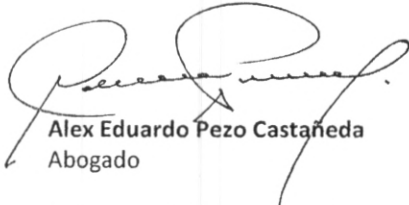
#### IV. CONCLUSION

- 4.1 El proyecto de Ley tiene por objeto regular la organización político-administrativa del territorio, en tal medida establece el régimen jurídico e institucional del proceso de ordenamiento territorial y su gestión integrada en base a las potencialidades y limitaciones.




De la evaluación realizada al proyecto de ley se han realizado diferentes observaciones de fondo al mismo, las cuales han sido desarrolladas en el análisis del presente informe, en virtud de las cuales se considera no viable el proyecto de Ley.

Atentamente,

  
**Alex Eduardo Pezo Castañeda**  
Abogado

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

  
**Kirla Echeagaray Alfaro**  
Directora de la Oficina General de Asesoría Jurídica