



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Despacho Ministerial

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

19 JUN 2018

69058

Lima,

OFICIO N° 328 -2018-MINAM/DM

Señor

GILMER TRUJILLO ZEGARRA

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

Edificio Víctor Raúl Haya de la Torre, Oficina 202

Lima.-



Asunto : Proyecto de Ley N° 2679/2017-CR

Referencia : Oficio P.O. N° 1355-2017-2018/CDRGLMGE-CR
(Registro MINAM N° 10478-2018)

Es grato dirigirme a usted, en relación al documento de la referencia, mediante el cual su Despacho solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2679/2017-CR, Ley General de Ordenamiento Territorial del Perú.

Al respecto, se remite copia del Informe N° 375-2018-MINAM/SG/OGAJ, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica, para conocimiento y fines que estime pertinentes.

Sin otro particular, quedo de usted.

Atentamente,


Fabiola Muñoz Dodero
Ministra del Ambiente





PERÚ

Ministerio del Ambiente

Secretaría General

MINAM OGAJ 29

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

INFORME N° 375-2018 - 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° 2679-2017-CR "Ley General de Ordenamiento Territorial del Perú"
REFERENCIA : a) Oficio P.O. N° 1355-2017-2018/CDRGLMGE-CR
b) Memorando N° 367-2018-MINAM/VMDERN
c) Informe N° 66-2018-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° 2679/2017-CR, "Ley General de Ordenamiento Territorial del Perú".

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 Ley N° 2679/2017-CR, "Ley General de Ordenamiento Territorial del Perú".
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 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 quince (15) artículos; dos (2) Disposiciones Complementarias Finales; dos (2) Disposiciones Complementarias Transitorias; y, una (1) Disposición Complementaria Derogatoria.
2.2 El objeto del proyecto de Ley es regular la ocupación, uso sostenible y gestión del territorio en armonía con sus recursos naturales, ecosistemas, patrimonio y paisaje, en el marco del





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"

desarrollo con inclusión y prevención de riesgos, los valores ancestrales, así como la seguridad, integración y cohesión nacional.

III. ANALISIS

- 3.1 El artículo 2 de la propuesta normativa define al ordenamiento territorial como el proceso político, técnico y administrativo para la toma de decisiones en el que los actores involucrados participan concertadamente a fin de establecer el uso, estructuración, ocupación ordenada y sostenible del territorio, sobre la base de la identificación de sus potencialidades y limitaciones. En esa medida, el ordenamiento territorial se constituye en una política de Estado, porque articula y armoniza las intervenciones de los distintos niveles y sectores de gobierno sobre el territorio.
- 3.2 El artículo 7 del proyecto de Ley crea el Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial (SINADOT), como un sistema interinstitucional, descentralizado, transversal y participativo, con la finalidad de realizar una gestión eficiente y sostenible del territorio, cumpliendo con la política del Estado, los lineamientos estratégicos y los planes de ordenamiento territorial, de conformidad con la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. De igual manera, indica que el SINADOT se articulará sobre la base de la Comisión Nacional para el Ordenamiento Territorial Ambiental, creado por Decreto Supremo N° 045-2001-PCM, las Comisiones Regionales de Ordenamiento Territorial (COROT) y las Comisiones Locales de Ordenamiento Territorial (COLOT).

Como se puede advertir, el proyecto normativo crea un sistema interinstitucional para la implementación de la política de Estado sobre ordenamiento territorial, sin embargo, en la exposición de motivos no se fundamenta porque se ha optado por este sistema interinstitucional y si este sería más efectivo que un sistema funcional, previsto en el artículo 45 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE)¹; ello teniendo en cuenta que este último tiene por finalidad asegurar el cumplimiento de políticas públicas que requieren la participación de todas o varias entidades del Estado y que, además, los sistemas previstos en la LOPE buscan organizar y coordinar las actividades de dichas entidades para una implementación eficiente y eficaz de las políticas públicas y de los recursos del Estado.



- 3.3 De acuerdo a lo indicado por la Dirección General de Ordenamiento Territorial (DGOTA) en el Informe N° 66-2018-MINAM/VMDERN/DGOTA, el artículo 9 del proyecto de Ley regula las atribuciones del SINADOT, entre las cuales, se señala a las siguientes: i) Aprobar los planes de ordenamiento territorial regional y provincial; y, iii) Emitir opinión técnica vinculante sobre la compatibilidad de los proyectos declarados de interés nacional con los planes de ordenamiento territorial, tomando en cuenta las opiniones emitidas por los gobiernos regionales, provinciales y distritales, entre otros; no obstante, de acuerdo al artículo 73 de la Ley Orgánica de Municipalidades² y el artículo 53 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales³, son estos niveles de gobiernos los que



1 En efecto, en la exposición de motivos del proyecto normativo sólo se indica que el Ordenamiento Territorial requiere de un enfoque sistémico e integral, que en el proyecto de Ley se expresa mediante el SINADOT, que cuenta con sus respectivas competencias y responsabilidades, a todo nivel gubernamental, asimismo, se indica que el SINADOT surge como un instrumento facilitador del ordenamiento territorial en congruencia con los diversos esquemas institucionales públicos nacional, regional y local.

2 Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades
ARTÍCULO 73.- Materias de Competencia Municipal
(...)

(a) Planificar integralmente el desarrollo local y el ordenamiento territorial, en el nivel provincial (...).

3 Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales





PERÚ

Ministerio del Ambiente

Secretaría General

Oficina General de Asesoría Jurídica

MINAM
OGAJ

28

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

planifican y aprueban los planes y políticas en materia de ordenamiento territorial, en sus respectivas jurisdicciones territoriales.

3.4 En el referido informe también se señala que el proyecto de ley otorga competencias al SINADOT para promover a través de normas técnicas, los procesos de integración de los Gobiernos Regionales y Locales (mancomunidades), sin embargo, de acuerdo a lo establecido en el artículo 39 del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, corresponde a la Secretaría de Descentralización de dicho Ministerio, la función de conducir, coordinar y supervisar el desarrollo territorial, la descentralización y la integración regional y local, así como, proponer normas, aprobar directivas y lineamientos técnicos, en materia de su competencia y promover la asociatividad territorial, por lo que se estaría otorgando una función al SINADOT, que ya lo viene ejerciendo la Secretaría de Descentralización.

3.5 Asimismo, se indica que el proyecto de ley no hace referencia a la Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) ⁴ como base para la elaboración de los Planes de Ordenamiento Territorial, a pesar de que la ZEE es el instrumento que provee el sustento técnico para la formulación de dichos planes, en el ámbito nacional, regional y local, de acuerdo a lo establecido en el Decreto Supremo N° 087-2004-PCM, Reglamento de la Zonificación Ecológica y Económica.

3.6 En relación al artículo 15 del proyecto de Ley que establece que el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) como ente rector del SINADOT indicando que este "(...) establecerá herramientas técnico normativas e incentivos para promover procesos de integración de los Gobiernos Locales y Regionales a fin de que realicen una gestión sostenible, articulada y eficiente del territorio", la DGOTA indica que la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), a través de la Secretaría de Descentralización⁵, es la entidad competente para conducir, coordinar y supervisar el desarrollo territorial, la descentralización y la integración regional y local, asimismo, propone normas, aprueba directivas y lineamientos técnicos, en materia de su competencia, así como supervisa su cumplimiento; y promueve la asociatividad territorial en coordinación con las entidades del Poder Ejecutivo.

Teniendo en cuenta lo indicado en el párrafo precedente, se puede inferir que el artículo 15 del proyecto de Ley estaría otorgando funciones a CEPLAN que en la actualidad ejerce la PCM, a través de la Secretaría de Descentralización.

3.7 La propuesta normativa no contempla el mecanismo de financiamiento para lograr la operatividad del proceso de ordenamiento territorial en los diferentes niveles de gobierno, ni para la elaboración de los instrumentos técnicos que lo sustenta.

Artículo 53°.- Funciones en materia ambiental y de ordenamiento territorial

a) Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia ambiental y de ordenamiento territorial, en concordancia con los planes de los Gobiernos Locales (...).

4 Decreto Supremo N° 087-2004-PCM

Artículo 1°.- Naturaleza de la Zonificación Ecológica y Económica-ZEE

La Zonificación Ecológica y Económica-ZEE, es un proceso dinámico y flexible para la identificación de diferentes alternativas de uso sostenible de un territorio determinado, basado en la evaluación de sus potencialidades y limitaciones con criterios físicos, biológicos, sociales, económicos y culturales. Una vez aprobada la ZEE se convierte en un instrumento técnico y orientador del uso sostenible de un territorio y de sus recursos naturales.

5 Artículo 53 del Decreto Supremo N° 022-2017-PCM, Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros.





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"

- 3.8 De otro lado, debemos mencionar que de acuerdo al Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República, aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva 242-2012-2013/MESA-CR, la parte final de los proyectos de ley contienen las Disposiciones Complementarias. Estas son mandatos de carácter temporal o que no pueden ubicarse en el texto dispositivo porque no regulan el objeto de la ley, siendo su uso excepcional. Las disposiciones complementarias se presentan en el siguiente orden: i) Disposiciones complementarias finales, ii) Disposiciones complementarias transitorias, iii) Disposiciones complementarias modificatorias, iv) Disposiciones complementarias derogatorias.

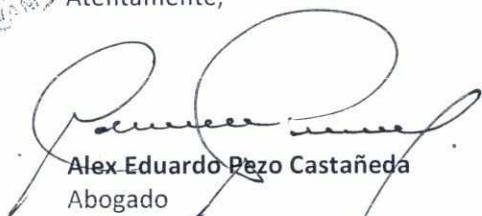
En la parte final del proyecto de Ley se escribe centrado en mayúscula la denominación Disposiciones Finales y a continuación se escribe la denominación Disposiciones Complementarias, no obstante, de acuerdo al referido manual se debe consignar la denominación Disposiciones Complementarias Finales.

IV. CONCLUSION

- 4.1 El proyecto de Ley tiene por objeto regular la ocupación, uso sostenible y gestión del territorio en armonía con sus recursos naturales, ecosistemas, patrimonio y paisaje, en el marco del desarrollo con inclusión y prevención de riesgos, los valores ancestrales, así como la seguridad, integración y cohesión nacional.
- 4.2 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.
- 4.3 En la parte final del proyecto de Ley se escribe centrado en mayúscula la denominación Disposiciones Finales y a continuación se escribe la denominación Disposiciones Complementarias, no obstante, de acuerdo al Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República, aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva 242-2012-2013/MESA-CR, se debe consignar la denominación Disposiciones Complementarias Finales, por lo que, se sugiere modificar esta parte final.



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.


Kiria Echeagaray Alfaro
Directora de la Oficina General de Asesoría Jurídica