



# Análisis y recomendaciones para una mejor regulación del ordenamiento territorial en el Perú

**Ana María Leyva Valera y Dionel Martínez Castillo**

**Plataforma para el Ordenamiento Territorial – POT**

941376590 / [dmartinez@cooperaccion.org.pe](mailto:dmartinez@cooperaccion.org.pe) / [@DionelMarC](https://twitter.com/DionelMarC)

# Acerca de los proyectos de ley y antecedentes

Nos referiremos a los proyectos de 5723, del Ejecutivo y, el 5579, presentado por el Congresista Isaac Mita.

- **El Proyecto de Ley N° 5723** es el primero que ha elaborado el Ejecutivo en los últimos 23 años, pero es el número 18 de 19 los proyectos de ley presentados, hasta la fecha.
- 16 proyectos de ley han sido archivados en anteriores legislaturas y 3 están en comisiones para ser dictaminados.
- El proyecto de ley de la PCM, no se nutre de los planteamientos más relevantes de los presentados con anterioridad.
- **El proyecto N° 5579**, recoge gran parte de los planteamientos que la POT hizo llegar en una propuesta anterior que se archivó.



# 1) Acerca de la elección de una propuesta de ley marco o una ley detallada

---

La propuesta del Ejecutivo es una ley marco y la del Congresista Mita, una ley un poco más detallada. La primera, deja muchos temas a definir en la reglamentación.

En la Plataforma para el Ordenamiento Territorial creemos que los temas clave deben ser definidos en la ley y deben ser producto de una discusión amplia. Dejar temas centrales a la reglamentación, en un país con una gran debilidad institucionalidad y un Ejecutivo muy cuestionado, es un riesgo. Un ejemplo de ello es el caso de la ley de protección de cabeceras de cuenca, que se desdibujó en la reglamentación del marco metodológico.



## 2) Sobre la necesidad de un ordenamiento legal en torno al territorio

La necesidad de una ley de ordenamiento territorial en el Perú no es solo para regular la materia en sí misma, es decir, su finalidad, enfoques, instrumentos, entidades competentes, etc. Si no que también debería ordenar y armonizar las normas que permiten que los sectores y los otros niveles de gobierno decidan sobre el territorio, generando superposiciones de uso y ocupación, conflictos y deterioro ambiental.



### 3) Sobre el carácter vinculante del ordenamiento territorial

Si nos remitimos a los países que conforman la OCDE (ver cuadro 1), podemos concluir que, en casi todos, el ordenamiento territorial (planificación espacial) es vinculante. La propuesta del ejecutivo define al ordenamiento como un proceso que **facilita** (orienta) la toma de decisiones sobre el uso y ocupación del territorio. A diferencia del Proyecto de Ley 5579 que propone que el ordenamiento es **un proceso de toma de decisiones**, cuya expresión instrumental son los planes de ordenamiento territorial, que deben ser de cumplimiento obligatorio a partir de su aprobación. Esto implicaría la derogación de la Ley 30230 que señala que su carácter es solo orientador.

**Tabla 1. Tipología de tradiciones de la planificación espacial en los países de la OCDE.**

	Comprehensive integrated	Land-use regulation	Regional Economic Planning	Urbanism
Australia	X	X		
Austria	X	X		
Belgium	X			
Canada	X	X		X
Chile	X	X		
Czech Republic	X	X		
Denmark	X	X		
Estonia	X	X		
Finland	X	X		
France	X	X	X	
Germany	X	X	X	
Greece	X	X		X
Hungary	X	X	X	
Iceland	X	X	X	
Ireland	X	X	X	
Israel	X	X		
Japan	X	X	X	
Italy		X		X
Korea	X	X	X	
Luxembourg	X	X		
Mexico	X	X		
Netherlands	X	X		
New Zealand	X	X		
Norway	X	X	X	X
Poland	X	X		
Portugal		X	X	X
Slovak Republic	X	X	X	
Slovenia	X	X		
Spain	X	X		X
Sweden	X	X	X	
Switzerland	X	X		
Turkey	X	X		
United Kingdom	X	X		
USA	X	X		X

**Fuente:** Silva y Acheampong (2015, p. 19).

## 4) Acerca de la finalidad del ordenamiento territorial

Existe un consenso internacional sobre su finalidad, (Albrechts, 2004; Allmendinger y Haughton, 2009; Commission of the European Communities, 1997; Larsson, 2006; Owens y Cowell, 2011; Shaw y otros, 1995, citados por Silva y Acheampong, 2015, p.11), que se expresa en los siguientes objetivos:

- i. **Coordinar** las dimensiones espaciales y los impactos de otras políticas sectoriales;
- ii. **Conducir** a una organización integrada y funcional de los usos del suelo y su regulación;
- iii. **Equilibrar** la demanda de desarrollo socioeconómico con la necesidad de proteger el medio ambiente;
- iv. Lograr una **distribución equilibrada** de los beneficios del desarrollo económico entre regiones, particularmente en los casos en los que el libre mercado no ha logrado hacerlo.

En el proyecto de ley del Ejecutivo hay un sesgo economicista que la Plataforma para el Ordenamiento Territorial no comparte.

# Sistemas de Ordenamiento Territorial en América Latina y El Caribe

## 5) Acerca de los ordenamientos sectoriales del territorio

En el Perú existen una multiplicidad de instrumentos de política pública sectorial que asignan usos al territorio, una parte de ellos son los procedimientos para el otorgamiento de títulos habilitantes para su uso o cambio de uso del suelo.

Al respecto el BID (2023), recomienda:

Superar las lógicas sectoriales en la definición de lineamientos y directrices desde la escala nacional (inclusive la espacial, como sector). Los enfoques sectoriales desde los niveles nacionales son proclives a especializar las directrices y normativas, y en muchas ocasiones los conflictos se generan al momento de implementar los lineamientos en las escalas subnacionales. Es necesario un esfuerzo de articulación entre sectores del nivel nacional, y de estos con el nivel subnacional, con el fin de disminuir este tipo de riesgos (p. 307).

## 6) Sobre el sistema funcional de ordenamiento territorial

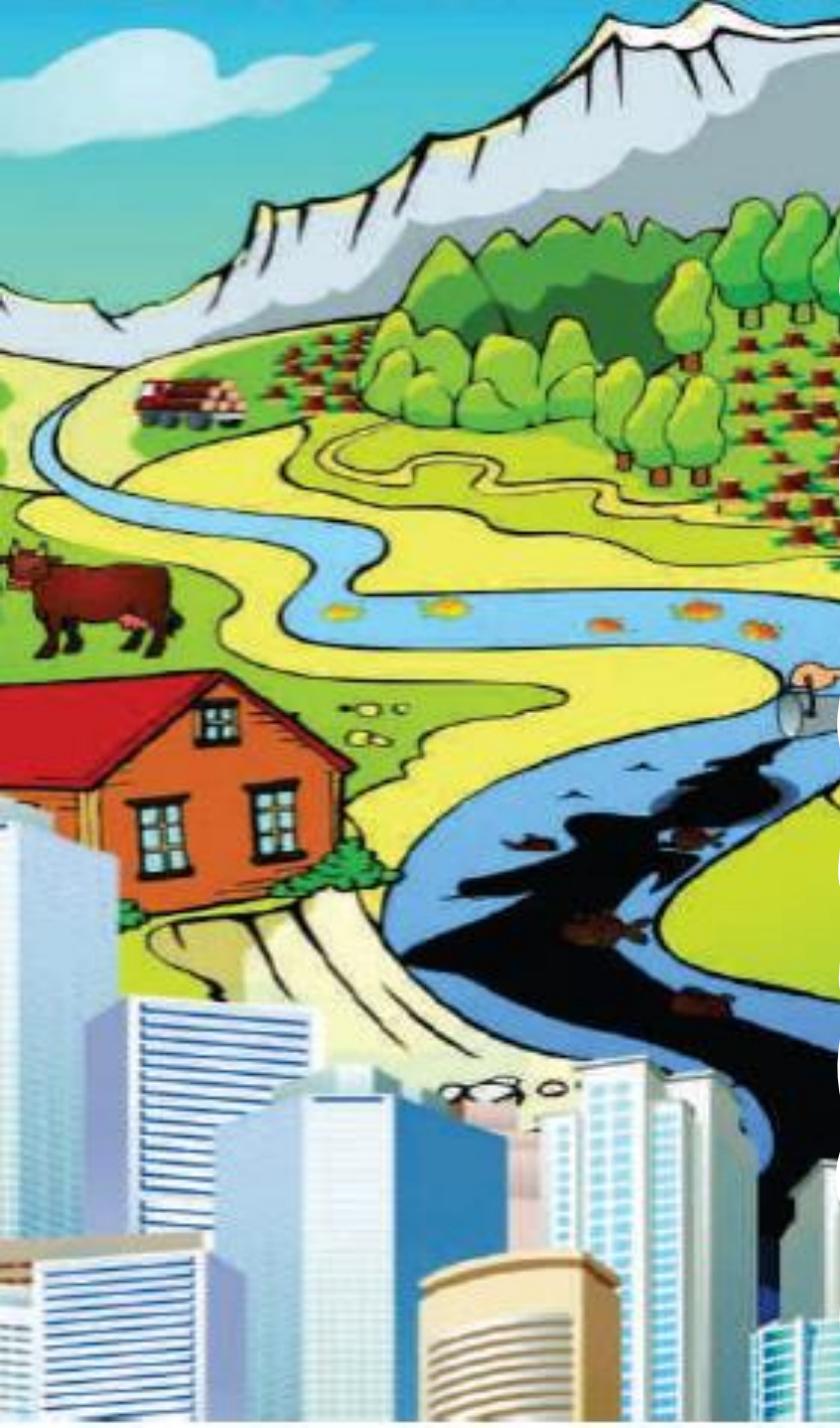
Al intervenir un conjunto de actores, instrumentos, etc., en el territorio, se requiere de un sistema que permita articularlos, con una mirada integral e integrada, en torno a una misma finalidad y objetivos. En ello coinciden ambos proyectos de ley, lo cual nos parece acertado.

Sin embargo, el proyecto del Ejecutivo tiene varios problemas. El principal es que intenta mantener los ordenamientos sectoriales que tanto daño han hecho y, somete a los gobiernos subnacionales, que son los que deben elaborar los planes a nivel local y regional con mirada integral, al rito de la aprobación y opinión vinculante del nivel central. Es decir, en la propuesta de la PCM, el ente rector y los sectores regulan el OT y controlan su proceso de elaboración de los planes de ordenamiento territorial.

Tabla 2. Niveles de autoridad y competencias para la planificación espacial en los países de la OECD

Competences mainly at the sub-national level	Competences shared between national and sub-national levels	Competences mainly at the national level
Australia	Finland	Chile
Austria	France	Ireland
Belgium	Germany	Israel
Canada	Greece	Mexico
Czech Republic	Hungary	
Denmark	Italy	
Estonia	Japan	
Iceland	Korea	
New Zealand	Luxembourg	
Norway	Netherlands	
Poland	Portugal	
Sweden	Slovak Republic	
Switzerland	Slovenia	
USA	Spain	
	Turkey	
	United Kingdom	

Fuente: Silva y Acheampong (2015, p. 15).



## 7) Acerca de la rectoría del sistema de ordenamiento territorial

---

Para el Ejecutivo, la PCM debería tener la rectoría, por ser un ente de coordinación multisectorial. Por su parte, el congresista Mita propone al CEPLAN, teniendo como secretaría al Ministerio del Ambiente. La razón de esta segunda propuesta es que el ordenamiento territorial planifica la transformación de los territorios para su desarrollo.

Particularmente, la propuesta de una secretaría en el Ministerio del Ambiente tiene que ver con que el ordenamiento debe regular la tensión que existe entre el medio físico y las actividades económico-productivas. Además, porque la preservación el ambiente es una necesidad para la continuidad de la vida. No tomar en cuenta este aspecto, en un contexto de la crisis climática y ambiental sin precedentes, podría ser contraproducente.

En consecuencia, parece acertada la propuesta del congresista Mita, pero nos preocupa la debilidad institucional de CEPLAN, que también la padece el Viceministerio de Gobernanza Territorial (PCM). En otros países, existen ministerios de planificación que impulsan la planificación del desarrollo sostenible. No obstante, consideramos que el proyecto del congresista Mita debe remarcar la necesidad de fortalecer el CEPLAN para que cumpla su rol con solvencia y eficacia.

## 8) Acerca de la jerarquía de instrumentos para el ordenamiento territorial

Para nosotros es importante señalar que las políticas y planes para el ordenamiento territorial deben marcar la pauta para los otros planes e instrumentos sectoriales, debido a que los primeros buscan tener una mirada integral del territorio.

Además, para lograr el ordenamiento integral e integrado se necesita que la regulación sea específica al señalar la jerarquía de los instrumentos, quiénes los elaboran y qué definen cada uno de ellos.

Por ejemplo, en los países de la OECD se han identificado 4 tipos de instrumentos de política pública jerarquizados, que se utilizan para el ordenamiento o planificación espacial (Silva y Acheampong, 2015):

- a) **Las políticas y perspectivas nacionales para el ordenamiento territorial (gobierno nacional).**
- b) **Los instrumentos estratégicos para el ordenamiento territorial (gobiernos regionales y regiones de administración especial).**
- c) **Marcos especiales (planes maestros, a cargo de gobiernos provinciales o distritales según la realidad de cada país).**
- d) **Instrumentos regulatorios (planes locales o de subdivisiones más pequeñas, a cargo de gobiernos distritales principalmente). Los planes locales suelen ser jurídicamente vinculantes y constituyen la base para regular el desarrollo, la construcción y el uso del suelo.**

Finalmente, el planteamiento de que las autoridades nacionales evalúen la compatibilidad de los proyectos de inversión de interés nacional con los planes de ordenamiento territorial que propone el proyecto del congresista Mita, nos parece adecuada para plantear una manera de resolver la tensión entre los intereses nacionales, regionales y locales, antes de decidir realizarlos.

# 9) Sobre la necesidad de conciliar lo urbano con lo rural

El ordenamiento territorial del espacio rural se ha incluido históricamente en la reglamentación de los planes de acondicionamiento territorial a nivel provincial, no obstante, **muchos de estos planes elaborados en el Perú, no se han ocupado de cumplir con este mandato**. En ese sentido, dado que ambos proyectos de ley plantean que los instrumentos para el ordenamiento territorial a nivel local son los de acondicionamiento territorial, se debe especificar que no solo incluye el ordenamiento urbano, sino también el rural. Además, se advierte que, en el proyecto de ley del congresista Mita, hay una duplicidad de instrumentos de planificación espacial en el nivel local provincial, pues solo corresponde la elaboración de planes de acondicionamiento territorial.

