



Proyecto de Ley N° *2758/2017-CR*

PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE
ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y
GESTIÓN DEL TERRITORIO

Los congresistas de la República que suscriben, a iniciativa del congresista **CÉSAR HENRY VÁSQUEZ SÁNCHEZ**, integrantes del Grupo Parlamentario Alianza Para el Progreso (APP), en uso de las facultades que les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y los artículos 22, literal c), 75 y 76, numeral 2 del Reglamento del Congreso de la República, presentan la siguiente iniciativa legislativa:

LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y GESTIÓN DEL TERRITORIO

Capítulo I

DISPOSICIONES GENERALES

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.

Capítulo II

MARCO INSTITUCIONAL

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

Artículo 5. Funciones del Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial

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.

Capítulo III

Instrumentos

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 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).

Dese cuenta.

Lima, marzo de 2018.

Marisol Espinoza Cruz

César Henry Vásquez Sánchez

H. H. A.

Marisol Espinoza Cruz
Directiva Portavoz Titular
Grupo Parlamentario
Alianza Para el Progreso -APP

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 24 de Abril del 2018

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 2750 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO.

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

SECRETARÍA EJECUTIVA
Congreso de la República
Calle 10 de Agosto 1001
Lima, Perú

I. Exposición de motivos

1.1 Antecedentes

Constituyen antecedentes de la presente iniciativa los siguientes Proyectos de Ley presentados durante el Período Parlamentario 2011-2016:

- **Proyecto de Ley 441/2011-CR**, por el que se propone la Ley General de Ordenamiento Territorial, presentado por el Grupo Parlamentario Nacionalista Gana Perú.
- **Proyecto de Ley 1086/2011-CR**, por el que se propone la Ley Marco de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, presentado por el Grupo Parlamentario Alianza Parlamentaria.
- **Proyecto de Ley 1745/2012-CR**, por el que se propone la Ley que promueve el Ordenamiento del Territorio para el Desarrollo Sostenible del País, presentado por el Grupo Parlamentario Nacionalista Gana Perú.
- **Proyecto de Ley 2512/2012-GR**, por el que propone una Ley Orgánica del Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Sostenible, presentado por el Gobierno Regional de Cajamarca.
- **Proyecto de Ley 2522/2012-CR**, por el que se propone una Ley que regula el Ordenamiento Territorial, presentado por el Grupo Parlamentario Acción Popular – Frente Amplio.

Estos proyectos fueron decretados a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado; sin embargo, no fueron dictaminados.

1.2. Marco Normativo

Nuestro ordenamiento jurídico hace referencia al ordenamiento territorial y a la gestión del territorio, en forma indistinta; a continuación, se establece qué normas abordan el tema materia de la presente iniciativa:

- Ley 26821, Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.
- Ley 27658, Ley Marco de la Gestión del Estado (Art. 6)
- Ley 28611, Ley General del Ambiente (Art. 19)
- Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial (Art. 2 numeral 1 y 2).
- Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización (Art. 6)
- Ley 27867, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales (Art. 53)
- Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (Art. 73)

- Decreto Legislativo 1013, Ley de Creación del Ministerio del Ambiente (Artículo 7, literal c).
- Decreto Supremo 045-2001-PCM, Constituyen la Comisión Nacional para el Ordenamiento Territorial Ambiental.

1.3 Análisis

1.3.1 Enfoque Constitucional del Territorio y del Desarrollo Sostenible

El artículo 54 de la Constitución Política del Perú señala que el territorio peruano comprende el suelo, el subsuelo, el dominio marítimo, y el espacio aéreo que los cubre.

En esa línea, el territorio constituye el espacio físico en la que el Estado despliega su soberanía y ejerce jurisdicción; se concibe de esta manera que el proceso de ordenamiento territorial implica dirigir y establecer un orden de prioridades en el uso y ocupación del territorio.

Por su parte, el artículo 66 de la Constitución Política establece que los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación, y que el Estado es soberano en su aprovechamiento, asimismo el artículo 67 de la Carta Magna dispone que el Estado determina la política nacional del ambiente y promueve el uso sostenible de los recursos naturales.

De lo anterior se desprende que la explotación de los recursos naturales debe estar estrechamente vinculada al interés nacional, en la medida que constituye patrimonio de la Nación, cuyo disfrute está reconocido para los peruanos de las generaciones presentes y futuras; por ello, el uso sostenible de los recursos naturales implica la utilización de componentes de la diversidad biológica de un modo y a un ritmo que no ocasione la disminución a largo plazo de dicha diversidad, con lo cual se mantienen las posibilidades de ésta de satisfacer las necesidades y las aspiraciones de las generaciones actuales y futuras.

Es preciso mencionar que la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas, conocida como la *Comisión Brundtland*¹, emitió un informe en el que definió al desarrollo sostenible como "(...) *aquel proceso en donde se asegura la satisfacción de las necesidades humanas del presente sin que se ponga en peligro la capacidad de las generaciones futuras para atender sus propias*

¹ Este Informe constituye el primer intento de eliminar la confrontación entre desarrollo y sostenibilidad, fue presentado en 1987 por la Comisión Mundial Para el Medio Ambiente y el Desarrollo de las Naciones Unidas, liderado por la doctora noruega Gro Harlem Brundtland, quien trabajó analizando la situación del mundo en ese momento y demostró que el camino que la sociedad global había tomado estaba destruyendo el ambiente por un lado y dejando a cada vez más personas en la pobreza y la vulnerabilidad. La importancia de este documento no sólo reside en el hecho de lanzar el concepto de desarrollo sostenible (o desarrollo sustentable), sino que este concepto fue incorporado a todos los programas de la ONU y sirvió de eje, por ejemplo, a la Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro en 1992.

necesidades y que, por ende, involucre la utilización de recursos, la dirección de las inversiones y la orientación de los cambios tecnológicos e institucionales que acrecienten el potencial actual y futuro de los recursos naturales en aras de atender las necesidades y aspiraciones humanas".²

En dicho Informe³ también se expresa que el *"desarrollo sostenible no es un estado concreto, sino un proceso de cambio en donde la explotación de recursos, la dirección de las inversiones, la orientación de los desarrollos tecnológicos y los cambios institucionales, deben ser consistentes con el futuro, así como con el presente"*.

Como se aprecia, la perspectiva del desarrollo sostenible busca equilibrar el esquema de la economía social de mercado con el derecho a vivir en un ambiente equilibrado y adecuado; por ello los recursos naturales deben ser objeto de un aprovechamiento razonable y sostenible, los beneficios de tal aprovechamiento deben ser en favor de la colectividad, correspondiendo al Estado el deber de promover las políticas adecuadas para tal fin.

En ese orden de ideas, el Tribunal Constitucional en reiterada jurisprudencia ha establecido que *"La economía social de mercado condiciona la participación de los grupos económicos en armonía con el bien común y el respeto del interés general, estableciendo límites para que la democracia constitucional no sea un espacio donde se impongan las posiciones de los más poderosos económicamente en detrimento de los bienes jurídicos protegidos constitucionalmente."⁴*

En el Estado Social y Democrático de Derecho el crecimiento económico no puede ni debe reñirse con el derecho a la plenitud de la vida humana; no puede superponerse al resguardo de la dignidad de la persona, que constituye la prioridad no sólo del Estado, sino de la sociedad en su conjunto. Lo "social" se define aquí desde tres dimensiones: como mecanismo para establecer legítimamente algunas restricciones a la actividad de los privados; como una cláusula que permite optimizar al máximo el principio de solidaridad, corrigiendo las posibles deformaciones que pueda producir el mercado de modo casi "natural", permitiendo, de este modo, un conjunto de mecanismos que permitan al Estado cumplir con las políticas sociales que procuren el bienestar de todos los ciudadanos; y, finalmente, como una fórmula de promoción del uso sostenible de los recursos naturales para garantizar un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida."⁵. El subrayado es nuestro.

² Sentencia recaída en el expediente 0048-2004-AI/TC.

³ Ver: <https://desarrollosostenible.wordpress.com/2006/09/27/informe-brundtland/>. Revisado el 17 de marzo de 2018.

⁴ Sentencia recaída en el Expediente 0048-2004-AI/TC.

⁵ Ibídem

De los párrafos precedentes se deduce que el carácter social de nuestro régimen jurídico determina que el Estado no pueda permanecer indiferente ante las actividades económicas de los particulares, lo que, por cierto, en modo alguno supone la posibilidad de interferir de manera arbitraria en el ámbito de libertad reservado a los agentes económicos, sino que en una economía social de mercado, tanto los particulares como el Estado asumen deberes específicos; en el primer caso, el deber de ejercitar las libertades económicas⁶ con responsabilidad, mientras que, en el segundo, el deber de ejercer un rol vigilante, garantista y corrector, ante las deficiencias y fallos del mercado, y la actuación de los particulares; por ello, el ordenamiento territorial constituye una importante herramienta para la planificación y el desarrollo sostenible del país.

Por su parte, el artículo 189 indica que *"El territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local, en los términos que establece la Constitución y la ley, preservando la unidad e integridad del Estado y de la Nación"*; es por ello que a partir del proceso de descentralización los distintos niveles de gobiernos son los responsables de gestionar el territorio desde los múltiples intereses sobre la diversidad cultural, el aspecto económico, político, ambiental y social.

Estos supuestos se hallan contemplados en la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización, específicamente en el artículo 6, el cual prescribe que uno de los objetivos del proceso de descentralización, en materia ambiental, es el ordenamiento territorial. Asimismo, la Ley 27867, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, en el artículo 53 establece que constituye una función de los gobiernos regionales formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia ambiental y de ordenamiento territorial; del mismo modo, la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, en el artículo 73 y 79 precisa que a este nivel de gobierno le corresponde la función de planificar integralmente el desarrollo local, el ordenamiento

⁶ El Tribunal Constitucional ha desarrollado el contenido esencial de las denominadas libertades económicas que integran el régimen económico de la Constitución de 1993, es decir la libertad contractual, libertad de empresa, libre iniciativa privada, libre competencia, entre otras, cuya real dimensión, en tanto límites al poder estatal, debe ser entendida bajo los principios rectores de un determinado tipo de Estado y el modelo económico al cual se adhiere. Consecuentemente, en el caso peruano, *"esto implica que las controversias que surjan en torno a estas libertades, deban encontrar soluciones sobre la base de una interpretación constitucional sustentada en los alcances del Estado social y democrático de derecho (artículo 43° de la Constitución) y la economía social de mercado (artículo 58 de la Constitución). En una economía social de mercado, el derecho a la libertad de empresa, junto con los derechos a la libre iniciativa privada, a la libertad de comercio, a la libertad de industria y a la libre competencia, son considerados como base del desarrollo económico y social del país, y como garantía de una sociedad democrática y pluralista. Coincidentemente con esta concepción, la Constitución en su artículo 60° reconoce expresamente el pluralismo económico y que la empresa tiene las características de promotora del desarrollo y sustento de la economía nacional (Cfr. STC. N.° 01405-2010-PA/TC).*

territorial, y la aprobación del Plan de Acondicionamiento Territorial, respectivamente.

En esa línea, la presente iniciativa propone la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y Gestión del Territorio, con el propósito de establecer un régimen jurídico e institucional de dicho proceso con la finalidad de contribuir al desarrollo sostenible del país.

1.3.2 Legislación comparada

A partir de los años noventa los países de América Latina inician el proceso referido a la promoción de políticas públicas y a elaborar un marco normativo dirigido al ordenamiento del uso de los recursos naturales, pasando posteriormente a legislar sobre el ordenamiento del territorio. A continuación se detalla las normas sobre el ordenamiento territorial en los países de la región:

País	Instrumento normativo
México	Ordenamiento Ecológico Territorial, materializado a partir de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección Ambiental (1988)
Argentina	No tiene una ley federal, pero sí de a nivel provincial como es el caso de la Ley 8051, Ley de Ordenamiento y Usos del Suelo de la provincia de Mendoza. Cuentan con una Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (2004)
Brasil	Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial (2007)
Uruguay	Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (2008)
Bolivia	El tema referido a OT está incorporado expresamente en la Constitución de 2009
Ecuador	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2010)
Colombia	Ley Orgánica Territorial (2011)
Chile	No tienen una ley específica, pero sí un instrumento: Marco Orientador de Consenso para el Ordenamiento Territorial

Elaboración: Propia

Fuente: "Tendencias de ordenamiento territorial en América Central y República Dominicana (2009-2012)", elaborado por la GIZ.

1.3.3 Avances del Marco Normativo sobre Ordenamiento Territorial en el Perú

En el Perú existieron intentos por establecer una planificación del territorio desde los años cincuenta, periodo en el cual se crearon la Oficina Nacional de Planificación Urbana, el Instituto de Planeamiento de Lima y en los años setenta se creó el Instituto Nacional de Planificación y el Ministerio de Vivienda.

A partir de la década de los años noventa se iniciaron avances en el desarrollo del marco legal en materia de Ordenamiento Territorial; el proceso inicia con la aprobación del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, que estableció los criterios para el ordenamiento ambiental; posteriormente, entraron en vigencia la Ley 26821, Ley de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales y la Ley 26839, Ley sobre la Conservación y el Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica, estas normas establecen el concepto de Zona Ecológica Económica (ZEE).

En el año 2001 se publicó el Decreto Supremo 045-2001-PCM, que declaró de interés nacional el ordenamiento territorial ambiental y constituyó la Comisión Nacional para el Ordenamiento Territorial.

En ese sentido, la Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) constituye un instrumento que sirve de importante apoyo para el proceso del ordenamiento territorial, su finalidad es evitar conflictos por superposición de títulos y propiciar el uso adecuado del territorio, la zonificación se realiza en virtud a las áreas prioritarias bajo un enfoque de desarrollo sostenible.

A partir de la creación del Ministerio de Ambiente, en el año 2008, se aprueba los Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial⁷ 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. Posteriormente, en mayo de 2013, el Ministerio del Ambiente aprueba la Guía Metodológica para la elaboración de los Instrumentos Técnicos Sustentatorios para el Ordenamiento Territorial.⁸

Los instrumentos técnicos sustentatorios para el ordenamiento territorial son los siguientes:

- Zonificación Ecológica y Económica (ZEE)
- Estudios Especializados (EE)
- Diagnóstico Integrado del Territorio (DIT)
- Plan de Ordenamiento Territorial (POT)

El Ministerio del Ambiente en el marco de sus funciones, previsto en el literal c) del artículo 7 del Decreto Legislativo 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, tiene a su cargo establecer la política, los criterios, las herramientas y los procedimientos de carácter general para el ordenamiento territorial nacional.

⁷ Ministerial N° 026-2010-MINAM.

⁸ Resolución Ministerial N° 135-2013-MINAM

Bajo estos lineamientos, se viene impulsando el diseño y aplicación de instrumentos financieros para el Ordenamiento Territorial, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, entidad que impulsa proyectos y programas presupuestales⁹, brindando asistencia técnica a gobiernos regionales y locales para la implementación de instrumentos técnicos.

La Ley 27783, Ley de bases de la Descentralización, específicamente en el artículo 6 establece que uno de los objetivos del proceso de descentralización en materia ambiental, es el ordenamiento territorial desde los enfoques de sostenibilidad del desarrollo; asimismo en el artículo 35 precisa que los Gobiernos Regionales tienen entre sus competencias exclusivas planificar el desarrollo integral de su región y ejecutar los programas socioeconómicos correspondientes.

La Ley 27867, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, en el artículo 53 establece que es función de los gobiernos regionales formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia ambiental y de ordenamiento territorial; del mismo modo, la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, en el artículo 73 establece la función de planificar integralmente el desarrollo local y el ordenamiento territorial en el nivel provincial, y en el artículo 79 se precisa que corresponde a las municipalidades aprobar el Plan de Acondicionamiento Territorial, en el ámbito provincial.

Como puede apreciarse las normas vigentes sobre ordenamiento territorial es un tanto dispersa, no define con claridad el concepto, no se uniformiza los instrumentos técnicos y de gestión que deben ser aplicados en el país, ni los mecanismos para integrar políticas y planes nacionales y sectoriales en armonía con los gobiernos regionales y locales.

⁹ "Es un instrumento del Presupuesto por Resultados y se define como una unidad de programación de las acciones de las entidades públicas, las que integradas y articuladas se orientan a proveer productos (bienes y servicios), para lograr un Resultado Específico a favor de la población y así contribuir al logro de un Resultado Final asociado a un objetivo de política pública.

En el Perú, los programas presupuestales constituyen una categoría presupuestal, es decir, que la estructura lógica que sustenta su diseño se refleja en las líneas de gasto de la estructura funcional programática del presupuesto público.

El responsable de la identificación, diseño y resultados esperados del programa presupuestal es el titular de la entidad que ejerce la rectoría de la política asociada al programa, entidad perteneciente al gobierno nacional. Las entidades del gobierno nacional, regional y local son responsables de ejecutar e implementar los productos y actividades de los programas presupuestales que contribuyen en el logro de dichos resultados". En: Programas Presupuestales con Articulación Territorial, Guía Informativa para el Proceso Presupuestario 2017; elaborado por el MEF con la colaboración de la GIZ.

1.3.4 Pertinencia de legislar sobre Ordenamiento Territorial

El Foro del Acuerdo Nacional que actúa como instancia de concertación de la planificación estratégica nacional, aprobó en el año 2013 la Política de Estado 34 denominada Ordenamiento y Gestión Territorial, en la cual señala que uno de los objetivos debe ser que el Estado establezca un sistema nacional de gestión territorial, la creación del referido sistema facilitaría la aplicación coordinada de los instrumentos de los distintos sectores y niveles de gobierno, así como el cumplimiento articulado de las prioridades nacionales, regionales y locales.

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 suma los conflictos sociales, en particular, los de tipo ambiental que tienen su origen en la superposición de los usos del territorio.

Así tenemos que, en zonas de protección y conservación ambiental, como áreas protegidas existen concesiones de actividades extractivas; en tierras agrícolas se han otorgado diversas concesiones, entre otros; por ello, se plantea que se fortalezca o asigne funciones y competencias a los tres niveles de gobierno, bajo un ente rector, que en este caso correspondería al Ministerio del Ambiente.

Con esta iniciativa se propone la creación del sistema denominado Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial (SINADOT), en base a la integración de componentes existentes en los sectores y en los gobiernos regionales y locales, por lo que la creación del referido sistema no constituye iniciativa de gasto.

En ese sentido, resulta pertinente hacer esta precisión conforme a lo dispuesto por el artículo 45 de la Ley 29159, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) que precisa que los sistemas funcionales se caracterizan por:

- ✓ Asegurar el cumplimiento de políticas públicas.
- ✓ Requieren la participación de todas o varias entidades del sector público, una de ellas se constituye en el ente rector.
- ✓ El poder Ejecutivo es responsable de la implementación y de la operación de estos sistemas

Si bien es cierto el último párrafo del artículo 43¹⁰ de la LOPE señala que solo por ley se crea un sistema, para lo cual debe contar con la

¹⁰ "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:

opinión favorable de la Presidencia del Consejo de Ministros, en reciente doctrina se establece que el texto de la norma se refiere a la ley en su sentido material.¹¹

Asimismo, es preciso mencionar que luego de 10 años de la creación del Ministerio del Ambiente, los gobiernos regionales no concluyen con el proceso del ordenamiento territorial liderado por dicho Ministerio¹². A continuación, se detalla el avance alcanzado:

Departamento	Zonificación Económica y Ecológica (ZEE)	Estudios Especializados (EE)	Diagnóstico Integrado Territorial (DIT)	Plan de Ordenamiento Territorial (POT)
Lima (provincias)	En proceso			
La Libertad	En proceso			
Piura	Culminado y aprobado	En elaboración		
Cajamarca	Culminado y aprobado	En elaboración		
Puno	Culminado y aprobado	En proceso		
Junín	Culminado y aprobado	En proceso		
Cusco	Culminado y aprobado	En proceso		
Arequipa	En proceso			
Lambayeque	Culminado y aprobado	En elaboración		
Ancash	En proceso			
Loreto	En proceso			
Callao	Culminado y aprobado	En proceso		
Huánuco	En proceso			
San Martín	Culminado	En proceso		

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."

¹¹ MENDOZA RUBINA, Daniel; Los Sistemas Funcionales y Administrativos, sus Entes Rectores. Una mirada al Poder Ejecutivo a propósito de su ley Orgánica; En: Revista Administración y Control; N° 22, Lima; octubre de 2015; pág. 66 - 67.

¹² Véase: Ministerio del Ambiente. *Ordenamiento Territorial en el Perú (2011-2015). Avances concretos para la sostenibilidad y acciones del MINAM en el ejercicio de su rol rector.* Lima: MINAM. 2016

	y aprobado			
Ica	En proceso			
Ayacucho	Culminado y aprobado	En proceso		
Huancavelica	Culminado y aprobado	En proceso		
Ucayali	En proceso			
Apurímac	En proceso			
Amazonas	Culminado y aprobado	En proceso		
Tacna	Culminado y aprobado	En proceso		
Pasco	En proceso			
Tumbes	En proceso			
Moquegua	En proceso			
Madre de Dios	Culminado y aprobado	En elaboración		

Fuente: Elaboración propia con información del Ministerio del Ambiente

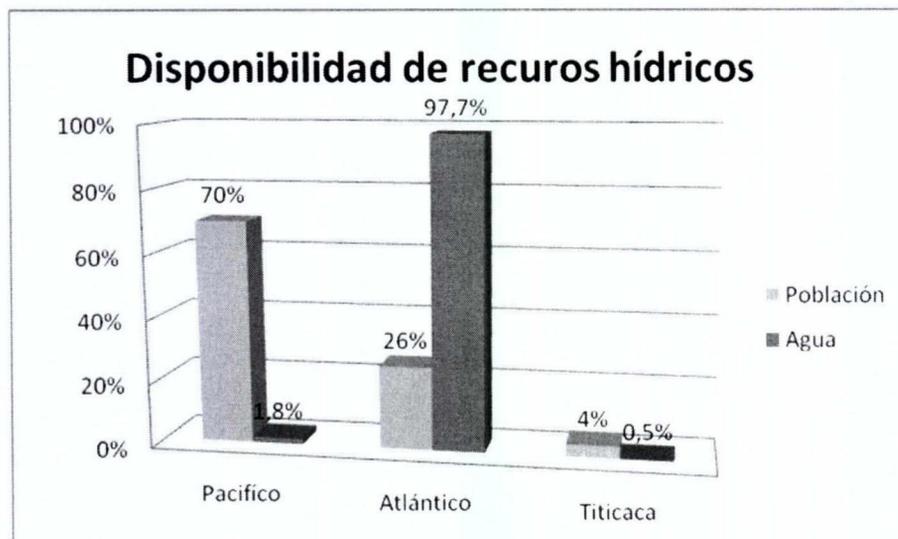
Es innegable que la dilatación y dispersión del proceso de ordenamiento territorial genera una serie de problemáticas, de las cuales, para mayor ilustración del problema que se pretende corregir, vamos a destacar tres aspectos:

- a) La ausencia de un marco legal que garantice una decisión política uniforme a todos los sectores y niveles de gobierno produce duplicación de funciones y la realización de procesos impulsados por sectores en paralelo. Esto imposibilita articular políticas y planes nacionales y sectoriales. Un ejemplo de lo anterior es el déficit nacional del recurso hídrico.

El Perú cuenta con tres vertientes hidrográficas –el Pacífico, el Atlántico y el Titicaca- que lo ubican entre los países más ricos en recursos hídricos; no obstante, sufrimos de dos grandes problemas. Por un lado, la sobrepoblación de la costa ocasiona estrés hídrico, es decir, una demanda mayor de agua en comparación con la cantidad disponible;¹³ y por otro lado, la concentración poblacional, productiva y comercial en la capital, no sólo intensifica la necesidad de trasvases de agua sin planificación alguna hacia la capital, incrementando el estrés hídrico, sino que, también generan desigualdades sociales, partiendo del desabastecimiento de agua potable hasta las consecuencias sobre la calidad de vida de quienes

¹³ Véase: Ocola, Juan José. *Protección del agua. Vigilancia y control de vertimientos* – PRAVEL. Lima: ANA. 2005

carecen del servicio.¹⁴ Para mayor detalle, en el siguiente gráfico se observa la distribución de la población y la disponibilidad de agua:



Fuente: Autoridad Nacional del Agua

- b) La ausencia de un marco legal reproduce dentro del Estado dos orientaciones sobre el ordenamiento territorial: una netamente ambiental y otra de carácter social, que incluye lo ambiental, junto con lo político, cultural y económico. Esto produce confusión y permite que cualquiera de los actores o intereses sobre el uso del territorio se imponga sin un consenso entre todas las partes ni sobre la base de una reglamentación clara. La doble orientación tiene como consecuencia que algunos restrinjan el ordenamiento territorial a lo ambiental, generando otras iniciativas sobre el territorio sin ser conscientes de lo anterior.
- c) En tal medida, la coexistencia de diferentes intereses, sumado a la inexistencia de una norma que regule y conduzca en armonía una gestión del territorio orientada al desarrollo nacional, trae como consecuencia conflictos sociales, situación reflejada en los reportes de la Defensoría del Pueblo¹⁵. De todos los conflictos sociales, como ya es ampliamente conocido, uno de los tipo de conflicto más reiterativos vinculados al uso del territorio y sus recursos es el socioambiental, el cual considera los conflictos sociales vinculados a las actividades de minería, hidrocarburos, energía, residuos y saneamientos, agroindustrial, forestales y otros; por ello existe la necesidad de una organización del territorio que garantice la iniciativa privada en consenso con los intereses sociales, culturales y ambientales.

¹⁴ Al respecto, véase: Hommes, Lena y Boelens, Rutgerd. "Urbanizing rural waters: Rural-urban water transfers and the reconfiguration of hydrosocial territories in Lima", en *Political geography* 57 (2017): 71-80.

¹⁵ Véase: Defensoría del Pueblo. *Reporte de conflictos sociales N 154*. Lima: Defensoría del Pueblo. 2016.

II. ANÁLISIS COSTO- BENEFICIO

En el ordenamiento jurídico peruano realizar el análisis costo-beneficio implica un método para cuantificar los pros (beneficios) y los contras (costos) de una propuesta legislativa, facilitando una evaluación de su pertinencia e impacto sobre diversas variables que afectan a la sociedad; así lo dispone la Ley 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa y, específicamente, el artículo 3° del Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, Reglamento de la referida Ley.

La aprobación del presente Proyecto de Ley sobre Ordenamiento Territorial y Gestión del Territorio, de acuerdo a lo señalado en la Exposición de Motivos tiene un impacto positivo en el fortalecimiento de la institucionalidad del Estado al ordenar, reducir costos, armonizar las funciones y los procesos que impulsan diversos sectores y diversos niveles de gobierno. En esa línea argumentativa, la presente iniciativa contribuye con los objetivos planteados en la Ley 27658, Ley de Modernización del Estado, y la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización.

Uno de los aspectos en los que esta norma, en caso de aprobarse, incidiría es la disminución de la conflictividad socioambiental, y con ello impulsaría el desarrollo del país. Por un lado, una Ley de Ordenamiento Territorial y Gestión del Territorio garantizaría una actividad económica nacional consensuada, ordenada y planificada¹⁶, y por otro lado contribuiría a la disminución de conflictos sociales, no olvidemos que durante el período 2006-2014 se ha registrado un aproximado de 3600 peruanos heridos y 250 peruanos muertos por causa de conflictos socioambientales¹⁷, entonces, esta norma contribuye a mitigar el número de pérdidas de vida y heridos.

Por su parte, la gestión del territorio también implica como beneficio la reducción de gastos por falta de planificación. Así, retomando el caso ya descrito sobre el déficit del agua por errores de gestión, una política de ordenamiento territorial puede significar un considerable ahorro.

Finalmente, la propuesta de Ley no genera costo alguno al erario nacional, debido a que el ámbito que pretende regular está en concordancia con las funciones de los niveles de gobiernos y los sectores involucrados en el tema.

¹⁶ Respecto a este tema, por ejemplo, en el periodo 2011-2014 se retrasaron inversiones mineras por un monto aproximado de \$ 21,5 millones de dólares americanos por conflictos socioambientales. Situación que no hubiera ocurrido con una planificación y gestión del uso del territorio. Sobre el cálculo del monto de inversiones perdido, véase: Instituto Peruano de Economía. *El Costo Económico de la no ejecución de los proyectos mineros por conflictos sociales y/o trabas burocráticas*. Lima: IPE. 2015.

¹⁷ Véase: Lévano, Miguel. *Criminalización de la protesta y el caos Majaz*". Lima: OXFAM. 2015

III. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa constituye una nueva Ley, la misma que, en caso sea aprobada, se incorporará al ordenamiento jurídico peruano. Asimismo, esta norma no afecta la vigencia de ley alguna, ni las disposiciones contenidas en la Constitución, por el contrario, su aprobación busca ordenar la dispersión de normas de menor jerarquía que existen, para ello se propone una ley orgánica que en virtud al principio de jerarquía normativa regularía el procedimiento de ordenamiento territorial y de gestión del territorio.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa tiene vinculación con las siguientes políticas de Estado del Acuerdo Nacional:

- **Cuarta Política de Estado:** Institucionalización del diálogo y la concertación
- **Quinta Política de Estado:** Gobierno en función de objetivos con planeamiento estratégico, prospectiva nacional y procedimientos transparentes.
- **Octava Política de Estado:** Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú.
- **Décimo Novena Política de Estado:** Desarrollo sostenible y gestión ambiental
- **Trigésimo Cuarta Política de Estado:** Ordenamiento y gestión territorial