Proyecto de Ley N° 5723/2023-PE

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
16 AGO. 2023
RECIBIDO
Firma: Hora: 3:58 pm

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

Lima, 16 de agosto de 2023

OFICIO N° 273 -2023 -PR

Señor
ALEJANDRO SOTO REYES
Presidente del Congreso de la República
Presente. -

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, a fin de someter a consideración del Congreso de la República, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, el proyecto de Ley de ordenamiento territorial y creación del Sistema Nacional de Ordenamiento Teritorial.

Mucho estimaremos que se sirva disponer su trámite con el carácter de URGENTE, según lo establecido por el artículo 105° de la Constitución Política del Perú.

Sin otro particular, hacemos propicia la oportunidad para renovarle los sentimientos de nuestra consideración.

Atentamente,

DINA ERCILIA BOLUARTE ZEGARRA
Presidenta de la República

LUIS ALBERTO OTÁROLA PEÑARANDA
Presidente del Consejo de Ministros

REPUBLICA DEL PERU

Ley

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y CREACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

TÍTULO I
DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1.- Objeto de la Ley
La presente ley tiene por objeto crear el Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial y regular el ordenamiento territorial y su implementación, a cargo de las entidades de los diferentes niveles de gobierno, en armonía de los principios y enfoques contenidos en la presente Ley.

Artículo 2.- Ámbito de aplicación
La presente ley es de aplicación a las entidades públicas de los tres niveles de gobierno y a las personas naturales o jurídicas en todo el territorio nacional.

Artículo 3.- Finalidad
El ordenamiento territorial tiene por finalidad lograr territorios sostenibles y competitivos en condiciones de igualdad y reconocimiento de la diversidad geográfica y socio cultural, garantizando el derecho a vivir en un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida, de los derechos de los pueblos indígenas u originarios y del pueblo afroperuano, y orientado hacia el ejercicio pleno de derechos de todas las personas; así como el respeto al desarrollo de las actividades económicas en el territorio.

TÍTULO II
ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Artículo 4.- Definición
El ordenamiento territorial es política de Estado y se constituye en el proceso político, técnico y administrativo, facilitador de la toma de decisiones y de acciones consensuadas y planificadas respecto a la ocupación, el uso y el aprovechamiento sostenible del territorio, considerando criterios ambientales, sociales, culturales, económicos, institucionales y

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS · OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA · VºBº

geopolíticos, para contribuir al desarrollo territorial, al fortalecimiento de las identidades culturales de todas las personas, así como a la mejora de la calidad de vida de la población.

Artículo 5.- Aspectos del ordenamiento territorial

5.1. El ordenamiento territorial se orienta por las visiones comunes de la sociedad y establece la estructura y asignación de usos en el territorio, considerando la reducción de la vulnerabilidad ante el riesgo de desastres, así como, la adaptación y la mitigación al cambio climático, a través de la articulación de los siguientes aspectos, los mismos que serán desarrollados en el reglamento de la presente Ley:

a) La protección, conservación y aprovechamiento sostenible del territorio, que incluye el patrimonio natural, los recursos naturales, la diversidad biológica y los ecosistemas y sus servicios ecosistémicos; el patrimonio cultural, material e inmaterial, los territorios indígenas, considerando los conocimientos tradicionales en el uso del territorio y las ocupaciones, los usos y las costumbres tradicionales de las tierras comunales.
b) La orientación sobre la evolución en el territorio del Sistema de Ciudades y Centros Poblados, y en relación a estos, la localización de la infraestructura física, social y prestacional.
c) La orientación de los espacios donde se localizan o puedan localizarse diversas actividades económicas, espacios sin uso y otros usos socio-ambientales en el territorio, y considerando los usos relacionados a la seguridad y defensa nacional.

5.2. Los procesos de acondicionamiento territorial y de planificación urbana sostenible son componentes del ordenamiento territorial.

Artículo 6.- Principios y enfoques

6.1 Los principios que rigen el ordenamiento territorial son los siguientes:

a) **Principio de colaboración territorial:** El ordenamiento territorial promueve la colaboración horizontal y vertical de las entidades públicas para el manejo integrado de los territorios natural o socioeconómicamente conectados, superando las barreras de la demarcación administrativa del territorio.

b) **Principio de competitividad:** El ordenamiento territorial considera la capacidad de productividad del territorio de acuerdo a sus potencialidades.

c) **Principio de gestión del paisaje:** El ordenamiento territorial conduce y armoniza las transformaciones inducidas en el paisaje por procesos sociales, ambientales, económicos y culturales en el entendimiento que el paisaje contribuye a la calidad de vida, al bienestar, a la identidad y al disfrute individual y social.

d) **Principio de gestión integrada participativa por cuenca hidrográfica:** El ordenamiento territorial considera que el uso del agua debe ser optimo y equitativo,

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
VºBº

basado en su valor social, económico y ambiental, y su gestión debe ser integrada por cuenca hidrográfica y con participación de la población organizada.

e) **Principio de gobernanza territorial:** El ordenamiento territorial genera condiciones para la gobernabilidad de los territorios y el fortalecimiento de la descentralización, y facilita la articulación, participación y sinergia entre ciudadanos, sectores público y privado y niveles de gobierno, promoviendo consensos sobre la base del conocimiento del territorio.

f) **Principio de integralidad:** El ordenamiento territorial integra y armoniza los diversos fines de acción en los territorios, en particular, los fines de competitividad productiva, equidad social, sostenibilidad ambiental y prevención del riesgo de desastres, considerando el contexto del cambio climático, en concordancia con la planificación multinivel, multiactor y multisector.

g) **Principio de prevalencia del bien común:** El ordenamiento territorial se orienta a la prevalencia del bien común, reconociendo que el ejercicio de la propiedad territorial conlleva derechos y deberes.

h) **Principio de prevención:** El ordenamiento territorial, tomando en consideración su articulación con el ambiente, debe facilitar el prevenir, vigilar yn evitar la degradación ambiental, la pérdida de la diversidad biológica y los impactos y riesgos del cambio climático. Cuando no sea posible eliminar las causas que la generan, se adoptan las medidas de adaptación, mitigación, recuperación, restauración o eventual compensación, que correspondan.

i) **Principio de resiliencia:** El ordenamiento territorial considera el fortalecimiento de la capacidad de la población para adaptarse y recuperarse, oportuna y eficientemente de los efectos de las amenazas que pudieran afectarla.

j) **Principio de sostenibilidad:** El ordenamiento territorial concilia y demanda ajustes en torno al crecimiento económico, la sostenibilidad fiscal, la equidad social y la sostenibilidad ambiental para garantizar adecuadas condiciones de vida de la población, sin comprometer la satisfacción de las necesidades actuales y de las futuras generaciones.

k) **Principio de subsidiaridad:** El ordenamiento territorial promueve que las decisiones sobre el manejo del territorio se realicen lo más cerca posible a la ciudadanía, en el marco de las normas nacionales y las establecidas por el ente rector del Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial.

l) **Principio de trascendencia temporal:** El ordenamiento territorial exige políticas y medidas de continuidad de largo plazo, independientes del periodo de una gestión político-gubernamental.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS · OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA · VºBº

REPUBLICA DEL PERU

Ley

6.2 Los enfoques que rigen el ordenamiento territorial son los siguientes:

a) **Enfoque basado en derechos humanos:** Comprende un conjunto de normas jurídicas nacionales e internacionales, principios éticos ejercidos individualmente e institucionalmente, así como políticas públicas aplicadas por el Estado que involucran a actores públicos y privados, empoderando a los/las titulares de los derechos en la capacidad de ejercerlos y exigirlos. Se concreta en actitudes que llevan a la práctica el ideal de la igual dignidad de todas las personas, promoviendo cambios en las condiciones de vida de las poblaciones más vulnerables. El enfoque basado en derechos humanos incluye los principios rectores sobre empresas y derechos humanos: proteger, respetar y remediar. Este enfoque asume que los derechos son inherentes a todos los seres humanos, se fundan en el respeto de la dignidad de la persona humana y son interrelacionados, interdependientes e indivisibles. Asimismo, desde este enfoque, los planes, las políticas y los procesos de desarrollo están anclados en un sistema de derechos y de los correspondientes deberes establecidos por el derecho internacional, lo cual contribuye a promover la sostenibilidad de la labor de desarrollo reconociendo su diversidad, potenciar la capacidad de acción efectiva de la población, especialmente de los grupos más marginados, los cuales deben poder participar activamente en la formulación de políticas y hacer responsables a los que tienen la obligación de actuar.

b) **Enfoque de cooperación internacional:** Enfatiza la necesidad de que el proceso de ordenamiento territorial respete compromisos y Tratados internacionales asumidos por el Perú en materia de derechos humanos, límites, integración, cooperación, medio ambiente, gestión del riesgo de desastres, manejo de recursos hídrico, entre otros.

c) **Enfoque de género:** Es considerado como una herramienta de análisis que permite identificar los roles y tareas asignadas a los hombres y las mujeres en su diversidad en una sociedad, así como las asimetrías, relaciones de poder e inequidades que se producen en estas relaciones, y en combinación con otras desigualdades. Este enfoque permite explicar las causas que producen estas asimetrías y desigualdades, aportando elementos centrales para la formulación de medidas (políticas, mecanismos, acciones afirmativas, normas, programas, etc.) que contribuyen a superar la desigualdad de género, modificar las relaciones asimétricas entre mujeres y hombres, erradicar toda forma de violencia de género y discriminaciones por el origen étnico, situación socioeconómica, edad, orientación sexual e identidad de género, entre otros factores, asegurando el acceso de mujeres y hombres a recursos y servicios públicos y fortaleciendo su participación política y ciudadana en condiciones de igualdad.

d) **Enfoque de gestión del riesgo de desastres:** Se establece sobre la base de los componentes de gestión prospectiva, correctiva y reactiva para lograr territorios más seguros y resilientes, evitando y previniendo la conformación del riesgo futuro, la

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA · SECRETARÍA DEL CONSEJO DE MINISTROS · V°B°

corrección o mitigación del riesgo existente o el enfrentamiento ante una emergencia o desastre por un peligro inminente o impacto de daños, según corresponda.

e) **Enfoque de mitigación y adaptación al cambio climático**: Establece la importancia de considerar acciones de mitigación y adaptación al cambio climático en la gestión territorial a nivel nacional, regional y local con la finalidad de reducir las pérdidas y daños desencadenados por los peligros hidrometeorológicos, así como la reducción de gases de efecto invernadero.

f) **Enfoque ecosistémico**: La conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales deberá enfocarse de manera integral y equitativa, evaluando científicamente el uso y protección de los recursos naturales e identificando cómo afectan la capacidad de los ecosistemas para mantenerse y sostenerse en el tiempo, tanto en lo que respecta a los seres humanos y organismos vivos, como a los sistemas naturales existentes.

g) **Enfoque intercultural.** Establece el reconocimiento de las diferencias culturales como uno de los pilares de la construcción de una sociedad democrática, fundamentada en el establecimiento de relaciones de equidad e igualdad de oportunidades y derechos. El enfoque intercultural en la gestión pública es el proceso de adaptación de las diferentes instituciones, a nivel normativo, administrativo y del servicio civil del Estado para atender de manera pertinente las necesidades culturales y sociales de los diferentes grupos étnico-culturales del país.

h) **Enfoque interseccionalidad:** Plantea que las desigualdades y la discriminación que enfrentan las personas son complejas, múltiples, simultáneas y que afectan de manera heterogénea. Existen grupos poblacionales que experimentan discriminaciones particulares (por razón de sexo, identidad de género, origen, orientación sexual, religión, opinión, condición económica, social, idioma o de cualquier otra índole) y quienes pueden estar más expuestas al menoscabo de sus derechos con base a la concurrencia de más de un factor de discriminación. El enfoque de interseccionalidad ofrece mayores elementos para entender el tipo de políticas públicas que se requieren para los grupos de la población afectados por múltiples tipos de discriminación y diseñar estrategias a medida para erradicarlas y alcanzar la igualdad efectiva.

i) **Enfoque seguridad hídrica:** Se establece como: Una disponibilidad de agua actual y futura que sea adecuada, en cantidad, oportunidad y calidad, para los usos primario, poblacional y productivo, y para la conservación de los ecosistemas; La capacidad institucional, financiera y de infraestructura, y la cultura del agua necesaria para acceder y aprovechar dichos recursos de forma sustentable; Un nivel aceptable de riesgos para la población, el medio ambiente y la economía, asociado a los recursos hídricos; La capacidad para abordar los conflictos que puedan surgir de disputas sobre aguas compartidas y convertirlos en soluciones beneficiosas para las partes.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS · OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA · V°B°

j) **Enfoque territorial**: Plantea una mirada multidimensional del desarrollo que incluye el desarrollo humano, el desarrollo social e institucional, el desarrollo ambiental y el desarrollo económico y exige el reconocimiento de la heterogeneidad, diversidad y especificidad del territorio al momento de gestionar políticas públicas.

TÍTULO III
SISTEMA NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

CAPÍTULO I
CREACIÓN Y OBJETIVOS DEL SISTEMA NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Artículo 7.- Creación del Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial
Créase el Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial (SINADOT) como un sistema funcional con la finalidad de asegurar el cumplimiento de políticas públicas en ordenamiento territorial, a través de la articulación entre el sector público y privado, la academia y la sociedad civil, para lograr territorios sostenibles y competitivos cuya rectoría se encuentra a cargo de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Artículo 8.- Objetivos
El Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial tiene los siguientes objetivos:

a) Asegurar el cumplimiento de políticas públicas en materia de ordenamiento territorial, que requieren la participación sinérgica y articulada de los integrantes del sistema.
b) Articular y armonizar objetivos, prioridades, metas, capacidades y recursos, para el ordenamiento territorial, a nivel intergubernamental e intersectorial.
c) Asegurar la convergencia entre el ordenamiento territorial y el respeto a los derechos reconocidos en la Constitución Política del Perú; que incluye los derechos de uso preexistentes; así como a los compromisos y Tratados internacionales asumidos por el Perú.
d) Promover la gestión de estrategias, planes e inversiones para el ordenamiento territorial, a nivel intergubernamental e intersectorial, que aseguren el desarrollo sostenible del territorio.
e) Promover una ocupación ordenada del territorio y uso adecuado de los recursos naturales, incorporando los enfoques de gestión del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático; y demás señalados en el numeral 6.2 del artículo 6 de la presente norma.
f) Promover la participación del sector público y privado, de la sociedad civil, entre otros, en el proceso de ordenamiento territorial, según corresponda.
g) Producir, compartir y disponer de la información y evidencia necesarias para la formulación de estrategias, planes e inversiones en materia de ordenamiento territorial.
h) Promover la investigación, generación de conocimiento, y fortalecimiento de capacidades y potencialidades del sector público y privado en materia de ordenamiento territorial.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
VºBº

REPUBLICA DEL PERU

Ley

CAPÍTULO II
ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Artículo 9.- Conformación
El Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial está conformado por:

a) La Presidencia del Consejo de Ministros, como ente rector.
b) El Ministerio del Ambiente.
c) El Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.
d) El Ministerio de Cultura.
e) El Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego.
f) El Ministerio de Economía y Finanzas.
g) El Ministerio de Energía y Minas.
h) El Ministerio de la Producción.
i) El Ministerio de Relaciones Exteriores.
j) El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
k) El Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
l) Autoridad Nacional del Agua (ANA).
m) Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (INGEMMET).
n) Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP).
o) Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR).
p) Los gobiernos regionales y locales.
q) Otras entidades públicas que sean indicadas en el reglamento de la presente Ley.

Artículo 10.- Atribuciones del ente rector
La Presidencia del Consejo de Ministros ejerce la rectoría del Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial, a través del Viceministerio de Gobernanza Territorial y tiene las siguientes atribuciones:

a) Conducir el ordenamiento territorial a nivel nacional.
b) Proponer, diseñar, formular, conducir y evaluar la política en materia de ordenamiento territorial.
c) Formular y aprobar normas, lineamientos, procedimientos, instrumentos, directivas, entre otros, en materia de ordenamiento territorial.
d) Brindar asistencia técnica a los tres niveles de gobierno en materia de ordenamiento territorial.
e) Promover la articulación y adecuado funcionamiento del Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial.
f) Promover la implementación de los planes de ordenamiento territorial en los diferentes niveles de gobierno.
g) Dirigir el monitoreo del estado del territorio nacional, en el marco de la política, la estrategia u otros instrumentos sobre la materia.
h) Asegurar el seguimiento y evaluación de resultados integrados y específicos de las intervenciones del sector público enmarcadas en la Política Nacional de Ordenamiento Territorial, sus resultados y procesos.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
VºBº

i) Resolver controversias entre los integrantes del Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial, en materia de ordenamiento territorial, cuando corresponda.
j) Emitir opinión previa respecto a los proyectos de ley, emisión de instrumentos, normas de carácter sectorial, entre otros que contemplen aspectos referidos al ordenamiento territorial, según corresponda.
k) Establecer los mecanismos de coordinación específicos entre el ente rector y las entidades integrantes del Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial.

Artículo 11.- Rol de las entidades públicas del nivel nacional
Las entidades públicas de nivel nacional en el marco de sus competencias y en coordinación con el ente rector, son responsables de:

11.1. Formular, proponer y aprobar, según corresponda, normas e instrumentos técnicos para el ordenamiento territorial vinculados a sus competencias y a las metas del desarrollo sostenible del país.
11.2. Establecer criterios para el uso sostenible de los recursos naturales y la ocupación del territorio, considerando los principios, enfoques y competencias del ordenamiento territorial.
11.3. Establecer lineamientos para la focalización de los servicios públicos e infraestructura social, considerando los principios y enfoques del ordenamiento territorial y sus respectivas competencias; así como, las normas sobre la materia.
11.4. Establecer criterios para el desarrollo de inversiones que coadyuven a la integración económica y social en el territorio, en el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones.

Artículo 12.- Rol de los gobiernos regionales
Los gobiernos regionales en el marco de la implementación del ordenamiento territorial son responsables de:

12.1. Conducir y articular el ordenamiento territorial con los gobiernos locales, en el ámbito de su jurisdicción, en el marco de lo establecido por el ente rector y la normativa sectorial correspondiente.
12.2. Formular, aprobar, implementar, monitorear y supervisar el cumplimiento de las normas y los planes de ordenamiento territorial en el nivel regional, en el ámbito de su jurisdicción y de manera conjunta con otros gobiernos regionales, según corresponda, en los ámbitos de las mancomunidades regionales y municipales, cuencas hidrográficas o territorios con condiciones especiales, en el marco de lo establecido por el ente rector y asegurando la participación de los diferentes actores en el territorio.
12.3. Realizar la focalización espacial de sus políticas regionales y de la organización de los servicios públicos a su cargo, en el marco de las políticas nacionales.
12.4. Promover intervenciones en materia de ordenamiento territorial, en el marco de sus competencias y de la normativa sobre la materia.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS - OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
VºBº

REPUBLICA DEL PERU

Ley

Artículo 13.- Rol de los gobiernos locales

13.1. Los gobiernos locales provinciales en el marco de la implementación del ordenamiento territorial son responsables de:

a) Conducir los procesos de acondicionamiento territorial, desarrollo urbano y rural, como componentes del ordenamiento territorial.
b) Formular, implementar y monitorear los planes territoriales en el ámbito de su jurisdicción y de manera conjunta con otros gobiernos provinciales, según corresponda, en los ámbitos de las mancomunidades provinciales, cuencas hidrográficas, espacios sub provinciales y planes especiales, sujetos al ordenamiento territorial, en coordinación con los gobiernos locales distritales y en el marco de lo establecido por el ente rector y el gobierno regional correspondiente.
c) Organizar el espacio físico y el uso del suelo, la clasificación, la definición de usos y el establecimiento de estándares de ocupación y uso del suelo, en coordinación con los gobiernos locales distritales y articulando su actuación con los planes de ordenamiento territorial en el nivel regional, las disposiciones sectoriales sobre la materia y lo establecido por el ente rector.
d) Fiscalizar el cumplimiento de la regulación del ordenamiento territorial.
e) Priorizar las inversiones en materia de ordenamiento territorial con criterios de focalización espacial y equidad territorial.

13.2. Los gobiernos locales distritales en el marco de la implementación del ordenamiento territorial son responsables de:

a) Promover la participación de los actores locales y comunitarios, en coordinación con los gobiernos locales provinciales de la jurisdicción a la que pertenecen.
b) Articular sus intervenciones en el territorio, con los planes de ordenamiento territorial e instrumentos técnicos-normativos sectoriales sobre la materia y lo establecido por el ente rector.

Artículo 14.- Participación de la sociedad civil organizada y el sector privado

La sociedad civil organizada, organizaciones de pueblos indígenas u originarios y del pueblo afroperuano, asociaciones, los colegios profesionales, la academia y el sector privado participan en el proceso de ordenamiento territorial, cuando corresponda; para lo cual las entidades que integran el Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial deben generar y difundir la información necesaria, con pertinencia cultural y lingüística. Los mecanismos, espacios de participación y consulta son establecidos en el reglamento de la presente ley.

Artículo 15.- Integración con otros sistemas

El Ordenamiento Territorial comparte instrumentos y mecanismos con otras políticas de Estado, correspondiendo a las entidades integrantes del Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial asegurar la adecuada integración y armonización de los criterios, con especial énfasis y en concordancia con el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, Sistema Nacional de Gestión Ambiental, Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hídricos,

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS · OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA · V°B°

Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado, Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, Sistema Nacional de Información Ambiental, Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre, Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada, entre otros sistemas funcionales y administrativos, de corresponder, a través de los mecanismos de coordinación y complementariedad que se dispongan en el reglamento de la presente Ley.

CAPÍTULO III
INSTRUMENTOS DEL SISTEMA NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Artículo 16.- Instrumentos
Los instrumentos del Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial son los siguientes:

a) La Política Nacional de Ordenamiento Territorial, se constituye en una política multisectorial, que tiene por objeto establecer las líneas estratégicas y la priorización de intervenciones en materia de ordenamiento territorial de acuerdo a las necesidades y demandas ciudadanas, permitiendo integrar el trabajo articulado de las entidades de los tres niveles de gobierno. Dicha política se articula con las políticas nacionales y sectoriales que se vinculan con la materia de ordenamiento territorial.
b) Los planes de ordenamiento territorial en el nivel regional, así como los planes de ordenamiento territorial especial, cuyas características y alcances son establecidos en el reglamento de la presente Ley.
c) Los planes para el acondicionamiento territorial y desarrollo urbano en el nivel local, cuyas características se definen en la normativa sobre la materia.
d) La estrategia financiera para el ordenamiento territorial, a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas, en coordinación con la Presidencia del Consejo de Ministros.
e) Los sistemas de información territorial, que incluye la generación e intercambio de información entre las entidades de los tres niveles de gobierno, para la toma de decisiones en la gestión del territorio.
f) Otros instrumentos que se dispongan en el reglamento de la presente ley.

Artículo 17.- De la opinión sobre planes de ordenamiento territorial
La Presidencia del Consejo de Ministros emite opinión previa sobre los planes de ordenamiento territorial en el nivel regional y especial, para lo cual realiza las siguientes acciones, de corresponder:

a) Coordina y convoca, de ser necesario, a las entidades públicas de nivel nacional que, en el marco de sus competencias, deben proceder a la evaluación de los planes de ordenamiento territorial regional y especial.
b) Requerir, de ser necesario, mayor información a la entidad solicitante, o la opinión técnica de entidades públicas.
c) Emitir el informe técnico con la opinión y, de ser el caso, las recomendaciones para la mejora de los planes de ordenamiento territorial regional y especial.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS - OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA - V°B°

REPUBLICA DEL PERU

Ley

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. - Reglamentación
El Reglamento de la presente Ley se aprueba mediante decreto supremo refrendado por el /la Presidente/a del Consejo de Ministros con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, en un plazo máximo de ciento veinte días calendario, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente norma.

SEGUNDA. - Ordenamiento Territorial Ambiental
El Ordenamiento Territorial Ambiental es un instrumento que forma parte de la política de ordenamiento territorial.

TERCERA. - Ordenamiento Forestal
El ordenamiento forestal forma parte del ordenamiento territorial.

CUARTA. - Consulta previa
En la implementación de lo establecido por esta ley, corresponderá a las entidades competentes observar lo dispuesto en la Ley N° 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en caso corresponda.

QUINTA. - Vínculo con el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN)
Las entidades públicas de los tres niveles de gobierno, bajo el ámbito de aplicación de la presente Ley, deben considerar la definición, aspectos y principios del ordenamiento territorial en el diseño, gestión y evaluación de las políticas nacionales, los planes y los instrumentos que forman parte del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN).

SEXTA. - Modificación del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros
La Presidencia del Consejo de Ministros adecúa su Reglamento de Organización y Funciones a lo dispuesto en la presente Ley, en un plazo no mayor de sesenta días hábiles, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente norma.

SÉPTIMA. - Financiamiento
Los gastos que demande la aplicación de la presente Ley se financian con cargo a los presupuestos institucionales de las entidades involucradas, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

ÚNICA. - Del proceso de ordenamiento territorial en curso
Los gobiernos regionales y locales, en el marco de las competencias en materia de ordenamiento territorial establecidas en la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, respectivamente,

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS - OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA - V°B°

REPUBLICA DEL PERU

Ley

continuarán con el proceso de ordenamiento territorial hasta su culminación, en el marco de las normas sectoriales sobre la materia y en coordinación con el ente rector del Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
V°B°

DINA ERCILIA BOLUARTE ZEGARRA
Presidenta de la República

LUIS ALBERTO OTÁROLA PEÑARANDA
Presidente del Consejo de Ministros

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **17** de **agosto** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **5723/2023-PE** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO; y**
2. **ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA.**

GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y CREACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTO TÉCNICO DE LA PROPUESTA NORMATIVA.

a. Identificación del problema público

El ordenamiento territorial en nuestro país ha avanzado poco por factores que tienen que ver con limitaciones en la definición del ámbito del ordenamiento territorial como materia de competencia en el actual diseño institucional y en la poca claridad del marco normativo.

- Necesidad de una definición clara del ámbito de competencia material del ordenamiento territorial

El presente Proyecto de Ley propone el establecimiento de una definición operacional de ordenamiento territorial que viabilice todo el marco legal y reglamentario vigente al respecto, y define al ordenamiento territorial como un *el proceso político, técnico y administrativo, facilitador de la toma de decisiones y de acciones consensuadas y planificadas respecto a la ocupación, el uso y el aprovechamiento sostenible del territorio, considerando criterios ambientales, sociales, culturales, económicos, institucionales y geopolíticos, para contribuir al desarrollo territorial y al fortalecimiento de las identidades culturales de todas las personas.*

En esa medida, esta definición permitirá clarificar un elemento pendiente en la legislación presentada, y ratificar que el ordenamiento territorial se orienta por las visiones comunes de la sociedad y establece la estructura y asignación de usos en el territorio, considerando la reducción de la vulnerabilidad ante el riesgo de desastres, así como, la adaptación y la mitigación al cambio climático, a través de la articulación de los siguientes aspectos:

- ✓ La protección, conservación y aprovechamiento sostenible del territorio, que incluye el patrimonio natural, los recursos naturales, la diversidad biológica y los ecosistemas y sus servicios ecosistémicos; el patrimonio cultural, material e inmaterial, los territorios indígenas, considerando los conocimientos tradicionales en el uso del territorio y las ocupaciones, los usos y las costumbres tradicionales de las tierras comunales.
- ✓ La orientación sobre la evolución en el territorio del Sistema de Ciudades y Centros Poblados, y en relación a estos, la localización de la infraestructura física, social y prestacional.
- ✓ La orientación de los espacios donde se localizan o puedan localizarse diversas actividades económicas, espacios sin uso y otros usos socio-ambientales en el territorio, y considerando los usos relacionados a la seguridad y defensa nacional.

Las competencias del ente rector y de los niveles de gobierno y sectores pueden organizarse en virtud de estas dimensiones a través de responsabilidades ligadas al diálogo y la concertación, la regulación y fiscalización, y la orientación y promoción.

Cabe señalar que los procesos de acondicionamiento territorial y de planificación urbana sostenible, como componentes del ordenamiento territorial vienen siendo desarrollados por los gobiernos locales, en el marco de la Ley N° 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible.

- Discontinuidades y desvíos.

A partir de la creación de la Comisión Nacional para el ordenamiento territorial ambiental mediante el Decreto Supremo N° 045-2001-PCM, se ha avanzado en estudios de zonificación ecológica económica, en el marco de lo establecido en el Reglamento de Zonificación Ecológica Económica, aprobado por el Decreto Supremo N° 087-2004-PCM. Esos esfuerzos han permitido que, desde la aprobación del mencionado reglamento en el 2004, actualmente diecisiete (17) gobiernos regionales tengan estudios de zonificación ecológica económica aprobados y un gobierno regional esté en proceso de aprobación de su plan de ordenamiento territorial. En ese sentido, la tarea de facilitar el avance hacia el ordenamiento territorial es uno de los propósitos del presente Proyecto de Ley.

Al mismo tiempo, es importante reducir la complejidad metodológica, que resulta de constreñir el ordenamiento territorial a los estudios o diagnósticos territoriales. Los estudios con metodologías complejas que requieren de recursos humanos y financieros cuantiosos y postergan las medidas de ordenamiento de los territorios, por lo que se requiere que sean simplificados y, que el presente Proyecto de Ley, a través del Reglamento que le prosiga, unifique, oriente y simplifique. Ello no implica flexibilizar el levantamiento de información, el análisis de fuentes y los contenidos de los estudios e informes técnicos, cuya rigurosidad resulta necesaria para la toma de decisiones informadas en materia de ordenamiento territorial.

- Separaciones en la planificación.

Otra dificultad del actual marco normativo es la separación entre materias territoriales, lo que produce resultados divergentes, o incluso que se anulen unos con otros en la práctica. Es el caso de las separaciones entre planificación del desarrollo, planificación del territorio, planificación ambiental, planificación urbana, que están a cargo de diferentes sectores y sistemas. Ciertamente, se pueden hacer planes específicos en cada uno de estos temas, pero desde el punto de vista territorial, sus conexiones prácticas son evidentes, incluso con otras como la gestión del riesgo de desastres. Toda acción de desarrollo productivo, urbano, o de protección ambiental, impacta en el territorio. Por ello, en el nivel del ordenamiento territorial, estos temas deben manejarse en forma integrada.

Ligado a eso está la diversidad de instrumentos de planificación que los sectores y gobiernos regionales y locales elaboran, del tipo de planes de desarrollo concertado (PDCs), planes de acondicionamiento territorial, de desarrollo urbano, ambientales, turísticos, de prevención y reducción del riesgo de desastres, etc. La mayoría de los gobiernos locales, sobre todo los municipios rurales -con equipos técnicos y capacidades institucionales disminuidas- tienen dificultades para elaborar todos esos instrumentos y, sobre todo, para implementarlos, integrando sus acciones en el territorio. El ordenamiento territorial debe proporcionar la base para facilitar esa conexión entre instrumentos. Conectar, sobre todo, aquellas que tienen que ver con: a) las necesidades del desarrollo económico en sus varias dimensiones (mineras, agropecuarias, etc.) b) las necesidades de la expansión urbana, c) las necesidades de la preservación de los ecosistemas naturales, d) la gestión del riesgo de desastres. Los instrumentos de ordenamiento territorial se orientan a facilitar esa conexión, de tal modo que se avance a lograr una verdadera planificación integral en los territorios, sin que ello excluya la necesidad de contar con instrumentos sectoriales.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
DVGT
V°B°

- Urgencia de integrar y gestionar información para el manejo territorial.

El otro aspecto del rediseño institucional para facilitar los procesos de ordenamiento territorial tiene que ver con la generación y manejo de la información territorial. Actualmente esa información se elabora por los sectores y entidades técnicas (INGEMMET, IMARPE, IGN, etc.), existiendo sistemas de información ambiental (SINIA), de información agropecuaria, de información de gestión del riesgo geo-digitalizada al alcance de los usuarios (SIGRID), información contenida en el Sistema Nacional de Información Forestal y de Fauna Silvestre[1] – SNIFFS, que se constituye una red articulada de información de alcance nacional, creado para servir eficientemente a las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, vinculadas a la actividad forestal, de fauna silvestre y actividades conexas, procurando información para la mejor toma de decisiones y otros. Es necesario articular estos sistemas para los fines del ordenamiento territorial, e incluso, en aras de integrar esos esfuerzos con el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

El Proyecto de Ley propone favorecer la implementación de este sistema de información territorial, tal como está previsto en el Plan Nacional de Competitividad y Productividad, en la Medida de Política 8.8:

"Plataforma de servicios de información estandarizada para la gestión del territorio. La información pública que sirve de insumo para la elaboración de las herramientas e instrumentos de planificación y gestión del territorio se encuentra dispersa o desactualizada debido a la fragmentación y desarticulación de las instituciones públicas generadoras de información territorial. Cada entidad desarrolla sus propios sistemas de información de manera aislada, sin criterios de homologación estandarizados, dificultando el intercambio de datos. Esta falta de articulación ha generado que las instituciones públicas diseñen y brinden sus servicios públicos al ciudadano desde una mirada sectorial descuidando, muchas veces, el enfoque territorial."

La información territorial que se maneje en la plataforma territorial requiere concordarse también con la información catastral con que se cuenta en las regiones, a cargo del Sistema Nacional de Catastro Integrado y los Registros Públicos.

- Superposiciones de autoridades sin una rectoría efectiva.

Otra de las dificultades de la actual normatividad es la superposición de funciones y competencias de los sectores y de los gobiernos. Diferentes autoridades administran los territorios para diferentes fines, sin que haya mecanismos de compatibilización cartográfica, de coordinación de usos y títulos que se otorgan, ni de información sobre la situación del territorio que cada cual maneja.

Por ejemplo, el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, decide los usos de expansión de territorios para irrigaciones, y a través de la Autoridad Nacional de Agua otorga las licencias para usos del agua. El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, diseña, norma y ejecuta la política nacional y acciones del sector en materia de vivienda, urbanismo, construcción y saneamiento. Sus funciones son compartidas con los gobiernos regionales y locales, en materia de desarrollo urbano y saneamiento. El Ministerio de la Producción, se ocupa del ordenamiento pesquero y tiene a cargo la implementación de los parques industriales; el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, establece zonas de reserva turística y zonas de desarrollo turístico, el Ministerio de Cultura, se ocupa de zonas de reserva de pueblos originarios y zonas

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS DVGT V°B°

[1] Sexta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativa 1220 y el artículo 21 del Reglamento de Gestión Forestal, aprobado del Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI

declaradas Patrimonio Cultural de la Nación. El Ministerio de Transportes y Comunicaciones decide la construcción de las vías, el Ministerio de Energía y Minas, a través del Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (INGEMMET), decide el otorgamiento de áreas para concesiones mineras en el marco de sus competencias.

El problema no está en que sean varias entidades estatales las que otorgan derechos sobre los territorios, sino en la inexistencia de mecanismos de coordinación territorial. El artículo 25 de la Ley N° 26821, Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales dice que: *"Pueden concederse diversos títulos de aprovechamiento sostenible sobre un mismo recurso natural. En estos casos, la ley deberá establecer la prelación de derechos y demás normas necesarias para el ejercicio efectivo de tales derechos."* Esa articulación de derechos, y de ejercicio de competencias en los territorios, presenta limitaciones que se expresan en las superposiciones de derechos de uso y los conflictos sociales que se generan al no resolverse. Por lo mismo, se requiere avanzar en esa dirección. Así, por ejemplo, en atención a los datos del catastro minero (INGEMMET, 2021) y del catastro rural (MIDAGRI,2019), la superposición de derechos de uso entre ambas actividades compromete 6,516 km2 aproximadamente, del mismo modo que hay 20,146 km2 aproximadamente de áreas naturales protegidas sobre las que se superponen concesiones mineras y lotes de hidrocarburos[2].

La misma mejora en la coordinación debe lograrse entre las funciones de la entidad rectora nacional y las competencias de los gobiernos regionales y locales, de manera que no se produzcan cruces de iniciativas y se respete las autonomías que la Constitución y las leyes orgánicas otorgan a cada gobierno. El criterio fundamental a tener en cuenta en materia de ordenamiento territorial es el principio de subsidiariedad, según el cual, en principio, el ejercicio de las funciones territoriales, corresponde a los gobiernos que se hallan más cerca a los territorios y a las poblaciones, salvo la concurrencia de imposibilidad de acción, acuerdo en otro sentido entre los gobiernos, o la ley lo disponga de otro modo.

Estos aspectos buscan superarse con la presente ley, empezando por esclarecer las funciones y responsabilidades de la entidad rectora en la materia. Al respecto, el Plan Nacional de Competitividad y Productividad, en la Medida de Política 8.7, señala que:

"La debilidad del proceso de ordenamiento territorial (OT) tiene su punto de partida en la asignación de competencias a las entidades del Estado. Inicialmente, la regulación en materia de OT se abordó únicamente desde la perspectiva ambiental por lo que se diseñó instrumentos técnicos que respondían a dicho enfoque. Así, la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, aprobado con Decreto Legislativo N° 1013, en concordancia con su Reglamento de Organización y Funciones, encarga a dicho sector la conducción del proceso de ordenamiento territorial ambiental, en coordinación con las entidades correspondientes. Por su parte, el sector vivienda, en el marco de sus funciones establecidas en la Ley N° 30156, inició procesos de planificación urbana y regional, circunscritos a los espacios político – administrativos locales. De otro lado, la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Ley N° 30230 conduce el proceso de Ordenamiento Territorial Nacional, al formular los instrumentos marco de la materia."

Es decir que el modelo institucional actual afirma la función rectora nacional en materia de ordenamiento territorial, en el espacio multisectorial que tiene a su cargo la Presidencia del Consejo de Ministros. Esto surge de la Ley N° 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, la Ley N° 28611, Ley General

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS DVGT V°B°

[2] Datos generados por la Unidad Funcional de Ordenamiento Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros en base a la información cartográfica de INGEMMET (2021), MINAGRI (2019) y SENANP (2019).

del Ambiente y la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, en concordancia con el Reglamento de Zonificación Ecológica Económica, aprobado por el Decreto Supremo N° 087-2004-PCM.

La Ley N° 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, señala:

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

La Ley N° 28611, Ley General del Ambiente se refiere específicamente a la aprobación de las políticas de ordenamiento territorial a cargo del Ejecutivo (El Consejo de Ministros), añadiendo en el numeral 22.2 del artículo 22, que:

"El Poder Ejecutivo, a propuesta de la Autoridad Ambiental Nacional y en coordinación con los niveles descentralizados de gobierno, establece la política nacional en materia de ordenamiento territorial ambiental, la cual constituye referente obligatorio de las políticas públicas en todos los niveles de gobierno."

La Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, en su artículo 22, segundo párrafo, confirma este criterio, cuando 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."

A su vez el artículo 22 del Reglamento de Zonificación Ecológica Económica, aprobado por el Decreto Supremo N° 087-2004-PCM, indica que:

"Los estudios de Zonificación Ecológica y Económica-ZEE, serán aprobados por la autoridad competente en el nivel correspondiente:

a) Nacional, es aprobada por Decreto Supremo de la Presidencia de Consejo de Ministros
b) Regional, la ZEE es aprobada por Ordenanza del Gobierno Regional respectivo.
c) Local, la ZEE es aprobada por Ordenanza Municipal del Gobierno Local Provincial, con opinión favorable del Gobierno Regional respectivo."

En su conjunto, la interpretación sistémica de estas normas, indica que el establecimiento de la política de ordenamiento territorial, y, en consecuencia, de los instrumentos nacionales respectivos, es una competencia otorgada a la Presidencia del Consejo de Ministros, por lo que es necesario que esta entidad asuma tal responsabilidad[3].

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS DVGT V°B°

Al respecto, mediante Informe de Opinión Técnica Vinculante N° 02-2020-PCM-SGP-SSAP se desarrollan los criterios para calificar un sistema como funcional, así como las atribuciones de un rector del sistema funcional, precisando lo siguiente:

[3] El desarrollo de la rectoría sectorial y las atribuciones que esta conlleva, se encuentran desarrolladas en el Informe de Opinión Técnica Vinculante N° 02-2021-PCM-SGP/SSAP.

"3.3.14 En los sistemas funcionales, dado que junto a la entidad que ejerce la rectoría, coexiste un conjunto de entidades con competencias que alcanzan diversos ámbitos vinculados con la funcionalidad del sistema, se puede sostener que en el rol de un rector funcional subyace principalmente la responsabilidad de articular las intervenciones, asegurando la participación conjunta de las entidades en el logro de los objetivos de la política pública. En ejercicio de dicho rol, se constituye en autoridad técnico-normativa a nivel nacional, pudiendo dictar las normas y establecer los procedimientos relacionados con el funcionamiento del sistema bajo su rectoría."

A su vez, el artículo 44 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), dispone que los Sistemas se encuentran a cargo de un ente rector que se constituye en su autoridad técnico-normativa a nivel nacional, dicta normas y establece los procedimientos relacionados con su ámbito; coordina su operación técnica y es responsable de su correcto funcionamiento en el marco de la presente Ley, sus leyes especiales y disposiciones complementarias.

Los Sistemas Funcionales tienen por finalidad asegurar el cumplimiento de políticas públicas que requieran la participación de todas o varias entidades del Estado. El Poder Ejecutivo es responsable de reglamentar y operar los Sistemas Funcionales, tal como se dispone en el artículo 45 de la mencionada Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

Véase ahora algunos alcances sobre varias definiciones de los términos asociados a rectoría. La Real Academia Española define la palabra rectoría como el "*empleo, oficio o jurisdicción del rector*" o como la "*oficina del rector*", palabra esta última que se define como el que "*dirige o gobierna*" o, como "*la persona a cuyo cargo está un gobierno o comunidad*"[4]. Por otro lado, la palabra rectoría suele ser usada para traducir el término inglés *stewardship*, el que significa "*la conducción, supervisión o gestión de algo*" o "*la gestión cuidadosa y responsable de algo encomendado al cuidado de uno*" [5] [6].

Un acercamiento a la definición de rectoría, la encontramos asociado con el término *gobernanza*. Para los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD)[7], la "gobernanza" se refiere a *cómo las instituciones, los reglamentos y sistemas del Estado (poderes ejecutivo, legislativo, judicial y militar) operan nacional y localmente, y cómo el Estado se relaciona con sus ciudadanos, la sociedad civil y los diversos actores.*[8]

La gobernanza plantea una sinergia y no una subordinación entre actores encargados del gobierno, donde los límites entre los actores públicos y los privados se intersectan en una corresponsabilidad; es el cogobierno entre el Estado y sus instituciones públicas y la comunidad. Esa gobernanza tiene por finalidad generar valor público desde una perspectiva de desarrollo en los territorios a través del equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado, que garantice derechos y acceso a servicios públicos de calidad.

Esa manera de hacer gobierno es un escenario propicio para hacer operativa la rectoría del Sistema Funcional (Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial) propuesto, advirtiendo los siguientes elementos centrales:

---

[4] Real Academia Española: Diccionario de la Lengua Española; Vigésima segunda edición. 2001
[5] Merriam-Webster Dictionary.
[6] Arguedas, Cinthya. (2009). *El Ministerio de Salud y la rectoría sectorial; Bases conceptuales para su fortalecimiento*. USAID Promoviendo Alianzas y Estrategias. Abt Associates Inc. Lima, 2009.
[7] Organization for Economic Cooperation and Development: *Shaping the 21º century: the Contribution of Development Cooperation.*
[8] Arguedas, Cinthya. (2009). Op. cit.

- la gobernanza o conducción, la definición, formulación y planificación de las políticas públicas en el marco de una visión de desarrollo;
- la regulación, fiscalización y supervisión; y,
- la articulación con los diferentes actores públicos y privados para su adecuada implementación, logrando sinergias que agreguen valor en la cadena de producción de servicios y no se limiten sólo a relaciones de coordinación.

La implementación del Sistema Funcional podría estar expresado entonces en esas tres áreas funcionales:

1. La *gobernanza o conducción de las políticas públicas* es entendida como la capacidad institucional de una entidad estatal para gestionar las políticas públicas de su competencia, esto es:

- *Definirlas*, lo que supone ejercer habilidades de cabildeo para establecer niveles transparentes de consenso y negociación política con otros actores.
- *Formularlas*, lo que supone gestionar información fiable y actualizada de los territorios y las realidades regionales y locales, las demandas de los sujetos y la participación de las instituciones y población organizada.
- *Planificarlas*, lo que supone priorizar, focalizar, plantear estrategias y metas progresivas y viables en el tiempo.

2. La *regulación, fiscalización y supervisión que comprende:*

- La *regulación sectorial,* esto es, la formulación, aprobación y promulgación de las normas o reglas a las que debe sujetarse una materia de competencia sectorial o un grupo de ciudadanos, buscando modificar o ajustar la conducta de los sujetos en relación con el conjunto de aspectos normados.
- La *difusión*, es decir, que los diversos niveles de gobierno y actores públicos o privados involucrados en su cumplimiento tengan un conocimiento cabal de la normativa sectorial y que los ciudadanos estén empoderados de los deberes y derechos que esa regulación le otorga.
- La *fiscalización sectorial* referida a acciones realizadas por la autoridad para garantizar el cumplimiento de la normativa vigente ("hacer cumplir") a través de inspecciones dirigidas a su verificación, la adopción de medidas correctivas de forma coordinada o supletoria, supervisiones, y las correspondientes sanciones en caso de incumplimiento, a cargo de los sectores o gobiernos locales, en el marco de sus competencias.
- La *promoción* tiene como intención fomentar el cumplimiento de la normativa sectorial a través de incentivos de distinta naturaleza que beneficien a los actores públicos o privados que lo hagan o consecuencias negativas para aquellos que no lo realicen.

3. *La articulación* con los diferentes actores se refiere a la capacidad de orientar a las instituciones del sector y de otros sectores y movilizar instituciones y grupos sociales en apoyo de la política sectorial. La articulación, en la voz de los actores entrevistados, fue resaltado como EL elemento central que entraña la rectoría. Pero es exigida como una articulación para decidir como sistema, no para que cada actor decida como institución.

Este elemento debe caracterizarse por su naturaleza eminentemente política, esto es, el resultado deberá consistir en una propuesta política, técnicamente consistente,

socialmente ética y estratégicamente viable, que permita la efectiva congruencia entre la viabilidad y la factibilidad.[9]

En el marco de lo antes expuesto, con relación a la problemática identificada en materia de ordenamiento territorial, respecto del uso y ocupación del territorio y la conducción fragmentada y superpuesta de las entidades públicas competentes, se hace necesario propiciar la articulación y homologación de criterios por parte de dichas entidades. Ello, con la intención de responder a un objetivo común, permitiendo brindar servicios al ciudadano con una mirada multisectorial con enfoque territorial, así como, establecer definiciones claras del ámbito de competencia en materia de ordenamiento territorial y la rectoría del Sistema en la Presidencia del Consejo de Ministros; de este modo:

La Presidencia del Consejo de Ministros como ente rector es responsable de la conducción, establecimiento y evaluación de la política y estrategias nacionales en materia de ordenamiento territorial; de la regulación y supervisión del cumplimiento de las mismas; de la resolución de controversias; y de la promoción y articulación de los actores involucrados.

El mencionado Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial se plantea sea integrado por las entidades públicas del nivel nacional, regional y local, debiendo precisar las siguientes, la Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio del Ambiente, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, el Ministerio de Energía y Minas, el Ministerio de la Producción, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, la Autoridad Nacional del Agua (ANA), el Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (INGEMMET), el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP), el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR), los gobiernos regionales y los gobiernos locales, dejándose que vía reglamento de la ley, se pueda identificar alguna otra entidad con competencia en ordenamiento territorial que requiera ser incorporada al mencionado Sistema Funcional.

Adicionalmente, el proyecto de ley establece la definición de ordenamiento territorial como un proceso político, técnico y administrativo, facilitador de la toma de decisiones y de acciones consensuadas y planificadas respecto a la ocupación, uso y aprovechamiento del espacio, promoviendo la participación de todos los actores que confluyen en el territorio, a fin de consensuar visiones comunes de la sociedad. Ello, implica el reconocimiento de la diversidad geográfica y cultural como un potencial para el desarrollo de nuestro país.

b. Situación actual

El ordenamiento territorial es ya una política de Estado que corresponde a las metas del desarrollo sostenible, consagrada en los compromisos internacionales del Perú, desde la cumbre de Río de 1992. En ese contexto la gestión del territorio ha pasado a ser una responsabilidad prioritaria de los gobiernos, y, en el caso peruano, una oportunidad para convertir el crecimiento económico que se ha venido obteniendo en los últimos años, en verdadero desarrollo integral del país, en beneficio de las generaciones actuales y venideras. Se hace por ello necesario implementar mecanismos que faciliten la labor de los gobiernos para el buen manejo de los territorios, avanzando a la finalidad principal del desarrollo sostenible.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
DVGT
VºBº

[9] Organización Panamericana de la Salud. Función rectora de la autoridad sanitaria, marco conceptual e instrumento metodológico. USAID. 2007, p. 11.

Ordenar el territorio no implica renunciar al crecimiento económico. Más bien lo que el ordenamiento busca es potenciar la competitividad del país, en base al aprovechamiento de las ventajas comparativas de los territorios regionales, que los gobiernos y las poblaciones deben saber evaluar. El ordenamiento territorial persigue darle un sustento de estabilidad a la inversión productiva, de manera que se exploten adecuadamente las potencialidades de cada territorio, teniendo en cuenta las demandas tecnológicas, las oportunidades de los mercados, las limitaciones y condiciones de riesgo existente, en un marco de respeto de los derechos ciudadanos y de reconocimiento de la diversidad de identidades, intereses y aspiraciones de los territorios, para asegurar el desarrollo humano sostenible. Estos criterios se hallan definidos en los principales instrumentos nacionales de política que el Estado ha aprobado hasta el momento, los cuales se resumen a continuación.

- El Acuerdo Nacional

La Política de Estado número 34 del Acuerdo Nacional, sobre "Ordenamiento y gestión territorial", expresa:

"*Nos comprometemos a 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. Este 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. Para estos efectos entendemos el territorio como el espacio que comprende el suelo, el subsuelo, el dominio marítimo, y el espacio aéreo que los cubre y en el que se desarrollan relaciones sociales, económicas, políticas y culturales entre las personas y el entorno natural, en un marco legal e institucional; y en el que convergen los intereses, identidades y culturas de las poblaciones*".

- La legislación vigente

La política de Estado del Acuerdo Nacional guarda concordancia con las funciones que la Constitución Política del Perú otorga a los tres niveles de gobierno, en sus artículos, 189, 191 y 194, y con las leyes orgánicas correspondientes a cada nivel de gobierno.

El artículo 189 de la Constitución señala 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*".

El artículo 191, señala que "*Los gobiernos regionales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Coordinan con las municipalidades sin interferir sus funciones y atribuciones.*"

El artículo 194, señala que "*Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia*".

A su vez, el artículo 35 de la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, se refiere a las competencias exclusivas de los Gobiernos Regionales, en materia de "desarrollo armónico". El artículo 53 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, establece las "Funciones en materia ambiental y de ordenamiento territorial", y el artículo **79** de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, señala las funciones de los Gobiernos Locales en materia de "desarrollo urbano" y "acondicionamiento territorial".

Otras normas vinculadas al ordenamiento territorial que se han dado son:

- ✓ Ley Nº 26221, Ley Orgánica que norma las actividades de Hidrocarburos en el territorio nacional (20 de agosto de 1993).
- ✓ Ley N° 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales (26 de junio de 1997).
- ✓ Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial (25 de julio de 2002).
- ✓ Ley N° 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (4 de junio de 2004).
- ✓ Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (15 de octubre de 2005).
- ✓ Ley N° 28832, Ley para asegurar el desarrollo eficiente de la Generación Eléctrica (23 de julio de 2006).
- ✓ Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos (31 de marzo de 2009)
- ✓ Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre (22 de julio de 2011)
- ✓ Ley N° 30754, Ley Marco sobre Cambio Climático (18 de abril de 2018)
- ✓ Decreto Supremo N° 045-2001-PCM, Constituyen la Comisión Nacional para el Ordenamiento Territorial Ambiental (27 de abril de 2001).
- ✓ Decreto Supremo N° 017-2009-AG, Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor (02 de septiembre de 2009).
- ✓ Decreto Supremo Nº 013-2010-AG, Reglamento para la Ejecución de Levantamiento de Suelos. (20 de noviembre de 2010).

La Ley de Ordenamiento Territorial, en materia de competencias, debe resolver una doble coordinación, en primer lugar, las funciones de la autoridad nacional a cargo de las tareas del ordenamiento territorial y las funciones sectoriales con incidencia en el ordenamiento territorial; y, por otro lado, la coordinación de las funciones de la autoridad nacional a cargo del ordenamiento territorial, con las competencias de los gobiernos regionales y locales. Ello, en el entendimiento que, en la construcción de los consensos en el territorio, se requiere dar cumplimiento a lo dispuesto en las normas sectoriales respecto a la obligatoriedad de planes, instrumentos u opiniones previas, y lo establecido en las leyes orgánicas, a fin de llegar a visiones compartidas del territorio. Cabe indicar que, el Reglamento de la Ley de Ordenamiento Territorial precisará los instrumentos sectoriales de obligatorio cumplimiento, en el marco de las normas precitadas y otras que resulten aplicables.

- La Política y el Plan Nacional de Competitividad y Productividad

Es importante subrayar que la necesidad del ordenamiento territorial se destaca tanto en la Política Nacional de Competitividad, aprobada por Decreto Supremo Nº 345-2018-EF, en su acápite 2.8.5 que se refiere a la gestión del territorio, así como en el Plan Nacional de Competitividad y Productividad, aprobado por Decreto Supremo Nº 237-2019-EF, que incorpora el enfoque territorial de manera transversal a todas las medidas a implementarse.

El Plan considera que la "*Articulación territorial en el marco de la estrategia para la mejora de la competitividad y productividad del Perú*", orienta "*la noción de competitividad hacia el aprovechamiento eficiente de las ventajas comparativas del país a partir del reconocimiento de la diversidad y las potencialidades productivas distribuidas a lo largo del territorio nacional*". En esa medida, el ordenamiento territorial se convierte en la base de la gestión territorial para la competitividad, como así lo dice este instrumento en la Medida política 8.7: "Marco institucional del proceso de ordenamiento

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS DVGT VºBº

territorial (OT)", donde se precisa las debilidades institucionales que deben superarse para mejorar la gestión de los territorios:

"Se advierte que la regulación es dispersa y que cada sector ejecuta sus competencias a través de iniciativas que no necesariamente se articulan entre sí, ni responden a un objetivo común. Y es que el Estado no ha logrado desarrollar un marco normativo en torno a la rectoría de OT y, por tanto, carece de una visión integral del territorio que dificulta la asignación ordenada de derechos. Así, por ejemplo, el derecho de propiedad de predios rurales dedicados a las actividades agropecuarias se superpone con el derecho de uso que permite la realización de actividades extractivas. La ausencia de criterios ciertos para resolver este tipo de controversias desalienta la inversión, en tanto elevan los costos de transacción, y reducen la sostenibilidad de los territorios. Esta situación se agrava cuando se trata de áreas naturales protegidas, propiedad de comunidades campesinas, comunidades nativas y pueblos indígenas, patrimonio cultural protegido, entre otros. Se propone implementar la arquitectura institucional y normativa que clarifique la rectoría, la asignación de competencias de los actores sectoriales y gubernamentales, el fortalecimiento de las capacidades en materia de ordenamiento territorial y la difusión del proceso. Esto, además implica revisar y reconducir los instrumentos técnicos existentes hacia un objetivo común."

El ordenamiento del uso y ocupación de los territorios es la mejor estrategia para el óptimo manejo de los recursos naturales en los territorios aprovechando mejor sus ventajas comparativas, integrando los intereses de todos los agentes productivos, en la mira de potenciar los esfuerzos de inversión y gestionar adecuadamente los riesgos. Es decir, avanzar hacia territorios más sostenibles y competitivos.

c. La necesidad del ordenamiento territorial en el Perú

La disposición de los asentamientos y usos en el territorio responde más a procesos de transformación espontánea, a visiones coyunturales y a procesos informales que a acercamientos planificados con visión integral. Ello compromete la sostenibilidad de las acciones en el territorio y, por ende, la calidad de vida de la población, lo cual puede expresarse en varias situaciones: el urbanismo no sostenible, la presión sobre los recursos naturales o el incremento del riesgo a desastres.

- El urbanismo no sostenible

El crecimiento poblacional en el país se ha venido caracterizando desde la segunda mitad del siglo XX por un fuerte desequilibrio territorial, concentrado en su mayoría en la costa, producto de la migración interna[10]. Para el año 2017, la costa alberga al 58% de la población nacional, mientras que el área andina ha venido registrando una disminución constante de su población desde hace medio siglo[11].

Este crecimiento poblacional alimentó, a su vez, un proceso acelerado de crecimiento urbano en la costa, principalmente en la ciudad de Lima, que alberga actualmente casi 10 millones de habitantes según el último censo del 2017, que corresponde, a su vez, al 45% de la población urbana del Perú[12].

Al 2018, la población urbana del país superó los 24 millones, lo que equivale al 77% de la población total del Perú y mantiene las condiciones de desequilibrio en la distribución

[10] INEI (2018) *Perú. Crecimiento y distribución de la población-2017: primeros resultados.* https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1530/libro.pdf

[11] *Ibídem*

[12] Compañía Peruana de Estudios y de Mercado y Opinión Pública S.A.C. (2018) *Perú, Población 2018.* Market Report, N° 5, pág. 4.

territorial[13]. La proyección al 2025 del INEI calcula que más del 45% de la población peruana vivirá en ciudades de más de un millón de habitantes y un 43% habitará en ciudades de menos de 500 mil habitantes.

Este crecimiento se ha dado de manera desordenada y expansiva, con un consumo de suelo elevado, ocupando espacios inadecuados que incrementan el riesgo de los territorios, sin las condiciones mínimas de acceso a la vivienda y los servicios básicos.

La práctica de la ocupación desordenada e informal como forma de crecimiento de las ciudades peruanas sigue vigente. La situación se agrava cuando el Estado reconoce esta práctica al conceder títulos de propiedad[14] y servicios en los terrenos invadidos, formalizando la informalidad en el hacer ciudad y los costos a largo plazo sobre las condiciones en la cotidianeidad urbana que sufre la población.

- La presión sobre los recursos naturales

La presión sobre los recursos naturales y el patrimonio natural por la asignación de actividades que comprometen su capacidad de regeneración provoca una creciente degradación de los ecosistemas y la consecuente pérdida de biodiversidad. Una expresión de ello es la situación de los bosques en el Perú, sometidos a procesos de deforestación, fragmentación y degradación, cuya intensidad varía según los departamentos. En cifras nacionales, según datos del MINAM (2019), del 2001 al 2017, 2'115.539 ha de bosque han sido deforestadas y las áreas degradadas en ecosistemas terrestres a nivel nacional ascienden a 17'596,306.80 ha.

En términos generales, independiente del departamento, las causas principales de deforestación son la agricultura, que causa entre el 49% y el 54% de la deforestación, en sus diversas variaciones de cultivos y demanda; seguido de la ganadería, que origina entre el 32% y el 39 % del área deforestada[15].

Otras actividades que comprometen la superficie forestal, en proporciones mucho menores, son la minería ilegal, los cultivos ilícitos de coca, la tala ilegal, así como proyectos de explotación de hidrocarburos, de grandes infraestructuras energéticas y trazados de infraestructura de comunicación, cuyas implicancias tienen radios de acción más allá del espacio comprendido por la vía, como conductores de nuevas expectativas sobre el uso y ocupación de los territorios conectados.

- La alta vulnerabilidad de la población peruana ante el riesgo de desastres **y** cambio climático.

La geomorfología y ubicación del país condicionan su variedad climática y hacen del Perú un país de una gran diversidad ambiental y cultural. No obstante, la forma en la que se ha construido el territorio hace que sus bondades deriven en peligros potenciales peligros, que se presentan en un entorno marcado por una serie de factores endógenos y de heterogeneidad de las condiciones de vida de la población.

La ocupación de terrenos y la habilitación de medios de vida en zonas de riesgo es uno de los principales factores que caracterizan la vulnerabilidad de la población. En ese sentido es limitado el alcance de normas y procedimientos con enfoque integral, que involucre la gestión del riesgo y que tenga en cuenta el acercamiento social en éste;

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS DVGT VºBº

[13] *Ibídem*

[14] COFOPRI ha emitido 2'512,504 títulos de propiedad entre 1996 y 2018 (En COFOPRI, 2016. Memoria Institucional 2016).

[15] SERFOR, German Development Institute, Global Green Growth Institute, d.i.e. (2015) *Interpretación de la dinámica de la deforestación en el Perú y lecciones aprendidas para reducirla*, Documento de Trabajo.

esto es fundamental a la hora de entender las dinámicas del territorio y evidencia la escasa planificación de los mismo. Esta escaza planificación se evidencia en las cifras que se dispone a la fecha, donde el 87% de las municipalidades del país no cuenta con ningún instrumento de gestión territorial o, de tenerlo, está desactualizado.

La creciente vulnerabilidad es, por tanto, consecuencia directa de la manera de ocupar y habilitar el territorio sin considerar su capacidad, características y sin tomar en cuenta las condiciones de riesgo, lo que acarrea la pérdida de vidas, recursos naturales y materiales, comprometiendo el desarrollo. Así, los daños causados por el Fenómeno el Niño Costero 2017 superaron los 3,100 millones de dólares, equivalente al 1.6 % del Producto Bruto Interno (PBI)[16]. Dos años después, durante la temporada de lluvias, cerca de 205 mil personas han sido afectadas en sus medios de vida (INDECI, 2019).

Por otro lado, Perú es un país altamente expuesto y vulnerable a los efectos del cambio climático. Además, las alteraciones en la variabilidad climática y el aumento en la frecuencia e intensidad de eventos climáticos extremos exacerbarían los riesgos que actualmente existen. Esto puede verse influenciado igualmente ante la ausencia de un sistema consistente de gestión preventiva ante los efectos del cambio climático que pueda reducir y/o evitar los daños y las alteraciones actuales y futuras desencadenadas por los peligros asociados al cambio climático. Durante 2018, el 80,88 % del total de emergencias ocurridas durante el primer semestre fueron causadas por fenómenos de origen climático. Estos eventos corresponden, en su mayoría, a inundaciones, lluvias intensas, vientos fuertes, sequías, bajas temperaturas y maretazos, entre otros, y han registrado un aumento en las últimas décadas (INDECI, 2018)".

II. ANALISIS DE IMPACTOS CUANTITATIVOS DE LA NORMA

En nuestro país existe en la actualidad regulación dispersa sobre el ordenamiento territorial, generando que cada sector ejecute sus competencias con iniciativas que no se encuentran articuladas, ni responden a un objetivo común. A la fecha, el Estado no ha logrado desarrollar un marco normativo en torno a la rectoría del ordenamiento territorial y, por tanto, carece de un acercamiento integral del territorio que dificulta la asignación ordenada de derechos. Se requiere de una arquitectura institucional y normativa que clarifique la rectoría, la asignación de competencias de los actores sectoriales y gubernamentales, el fortalecimiento de las capacidades en materia de ordenamiento territorial y la difusión y seguimiento del proceso para generar condiciones de gestión territorial con criterios consensuados. Ello para evitar desalentar la inversión y evitar reducir la competitividad y la sostenibilidad de los territorios.

Esta falta de la arquitectura institucional traduce limitaciones para recoger y consensuar las distintas visiones sobre el territorio y tiene su efecto en el mantenimiento de conflictos sociales, en torno a la superposición del derecho de propiedad de predios rurales, pueblos indígenas y comunidades campesinas frente a las actividades extractivas, la elevación de costos de transacción, el déficit en el manejo de los recursos naturales en los territorios. Potenciar los esfuerzos de inversión, gestionar adecuadamente los riesgos de desastres a través del mejor uso de sus recursos y mejorar la gestión de los ecosistemas contribuyen sustancialmente en mejores condiciones de vida de la población.

A continuación, se resaltan los impactos positivos y negativos de la presente norma.

[16] La Consultora Macroconsult realizó una estimación de los daños causados por el Fenómeno El Niño Costero 2017, publicada en el Diario Gestión el 24 de marzo del 2018. Según el informe, el cálculo se estableció en función de los reportes del Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI).

1. Institucionalizar el proceso de ordenamiento territorial
La implementación del ordenamiento territorial articulado y bajo objetivos en común multisectoriales y en los tres niveles de gobierno, requerirá el desarrollo de instrumentos técnicos, cuyo proceso se realizará de forma participativa entre el sector público, la población y el sector privado.

Para la concretización, se requerirá que la Presidencia del Consejo de Ministros, apruebe el Reglamento de la Ley de Ordenamiento de Territorial y la Política Nacional de Ordenamiento Territorial, así como la generación de espacios de coordinación multisectoriales, multinivel y multiactor.

En ese sentido, se ha estimado como meta que los gobiernos regionales implementen sus procesos de ordenamiento territorial. Para ello establecemos como medida al 2030, la elaboración e implementación de 26 planes de ordenamiento territorial regional, lo cual representaría un valor estimado de S/16,900,000, correspondiente a aspectos técnicos y logísticos de elaboración de dichos instrumentos. Dichos costos deberán ser asumidos con cargo a los presupuestos institucionales, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

Dentro de los beneficios sociales de la implementación de la propuesta de Ley, se encuentra la reducción de conflictos sociales. De acuerdo a la información de la Defensoría del Pueblo en octubre del año en curso, se registraron un total de 148 conflictos activos y 50 latentes con una tendencia incremental[17], de los cuales el 129 son de naturaleza socioambiental, bajo los cuales subyace una problemática en relación al uso y manejo del territorio.

Por lo que, un conflicto social causa impactos negativos en los actores directos e indirectos, se afecta la inversión que se deja de realizar, así como los impactos sociales que estos generan, ya que de acuerdo con la Información de la Adjuntía-Defensoría del Pueblo, la presencia de conflictos sociales en un distrito disminuye la ejecución del gasto municipal en un 29.5% en promedio[18].

Al respecto, a lo largo del territorio nacional se tienen identificadas áreas afectadas por superposición de derechos entre los territorios de comunidades campesinas y nativas, recursos forestales, recursos hídricos, áreas naturales protegidas y patrimonio cultural de la nación con áreas destinadas al desarrollo de actividades extractivas. Así, por ejemplo, como se ha detallado anteriormente, según datos del catastro minero (INGEMMET, 2019) y del catastro rural (MIDAGRI, 2019), la superposición de derechos de uso entre ambas actividades compromete 6,516 km2 aproximadamente. También hay 59,878 km2 de bosques de producción permanente, que se superponen con concesiones por actividades extractivas, ya sean lotes de hidrocarburos, según información de OEFA al 2019, o concesiones mineras, según catastro minero de INGEMMET al 2021.

El ordenamiento territorial bajo la mirada articulada y multisectorial propuesta en la presente Ley, proporcionará la base para facilitar la conexión entre: a) las necesidades del desarrollo económico en sus varias dimensiones (mineras, agropecuarias, etc.) b) las necesidades de la expansión urbana, c) las necesidades de la preservación de los ecosistemas naturales, d) la gestión del riesgo de desastres, entre otros.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS DVGT V°B°

[17] Defensoría del Pueblo (2021) Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad. *Reporte de Conflictos Sociales* N.° 212-octubre 2021. Pág. 5. Lima.

[18] Defensoría del Pueblo (2019). *Los costos del conflicto social. Una aproximación metodológica a las dimensiones económicas, sociales e institucionales del conflicto social en el Perú.* Pág.31. Lima.

Hay que destacar, entre otros beneficios, el proporcionar mayor información para la gestión del riesgo de desastres, y la implementación de medidas de reducción y prevención, así como, evitar la ocupación de zonas de muy alto riesgo, es decir, lo que conlleva territorios sostenibles, y el uso eficiente de los recursos del Estado. En relación con las intervenciones del Estado, el ahorro en millones de soles de realizar intervenciones para reducción el riesgo de desastres que incluyan medidas nuevas y mejoradas para la ocupación y uso adecuado del territorio considerando sus aptitudes y condiciones de riesgo alcanza un ahorro total de S/ 139, 987 millones de soles al Estado Peruano[19].

Asimismo, la reducción de la informalidad en el ámbito de titulación de tierras y ocupación de terrenos, generando mayores oportunidades para acceder al financiamiento; crecimiento en la formalización de titulación y reducción de la informalidad en el país, entre otros. Cabe resaltar el beneficio para el sector privado, permitiéndoles realizar aprovechamiento de ventajas comparativas y competitivas por el óptimo manejo de recursos naturales y localización de actividades productivas, reducción de sus costos de transacción, así como de la predictibilidad al iniciar un negocio, entre otros que permiten la mejor toma de decisiones.

Sobre los beneficios en materia de protección de recursos naturales, la implementación de la Política de Ordenamiento Territorial tiene impacto en la reducción de la degradación de los ecosistemas y pérdida de servicios ecosistémicos, la disminución en la provisión de servicios ecosistémicos podría afectar el bien de población, especialmente de zonas rurales que dependen fuertemente de los ecosistemas para sus actividades básicas. De acuerdo al Estudio de la Economía de los Ecosistemas y la Biodiversidad se ha estimado que el valor total promedio de todos los servicios de los ecosistemas de los bosques tropicales es más de US$ 6,000/ha/año[20].

2. Desarrollar capacidades en los gobiernos regionales en materia de ordenamiento territorial.
   Se plantea el fortalecimiento de las capacidades en ordenamiento territorial a nivel de los gobiernos regionales, con un enfoque participativo. Por ello, se establece que, la Presidencia del Consejo de Ministros, en conjunto con entidades de universidades en el marco de su autonomía y colegios profesionales, brinde asistencia a los gobiernos regionales; para ello se organizarán capacitaciones dirigidas a sus funcionarios. El costo que se estima para ello es de S/780,000 por año para los dos primeros años de implementación del proceso. Dichos costos serán asumidos con el presupuesto institucional de la Presidencia de Consejo de Ministros, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

   Lo antes expuesto, beneficiará, en una primera etapa, a los especialistas de ordenamiento territorial, gestión del riesgo de desastres y áreas de planeamiento y presupuesto, así como de acondicionamiento territorial y gestión de los recursos naturales de los gobiernos regionales, a razón de cuatro profesionales por cada gobierno regional. Se tomó como referencia del costeo los costos de las mesas de trabajo para el desarrollo de la política en ordenamiento territorial. Ello implica la realización de talleres y mesas temáticas, contratación de consultores, gastos administrativos y la previsión de los traslados del o los profesionales a algunos departamentos del país, entre otros.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
DVGT
VºBº

[19] Costo - beneficio de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050. Aprobado mediante D.S N° 038-2021.
[20] *The Economics of Ecosystem and biodiversity - Climate Issues Update*, 2009.

Los beneficios se materializan en el ahorro total, plasmado en la reducción del tiempo que conlleva a los funcionarios elaborar los planes de ordenamiento territorial regional, así como de revisión del instrumento en el nivel nacional y el impacto en la planificación eficiente en el territorio, entre otros.

3. Implementar mecanismos de seguimiento con participación ciudadana.
Se plantea la implementación de espacios de coordinación y seguimiento, así como de un sistema de información en base a la formulación de inversiones que permita la permanente retroalimentación de los instrumentos técnicos y el cumplimiento de los mismos, con la participación de la ciudadanía. Se iniciará durante el tercer año de implementación del presente Proyecto de Ley, con un costo estimado de S/ 13 millones en un período de cinco años. Dichos costos serán asumidos con el presupuesto institucional de la Presidencia de Consejo de Ministros, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

Los beneficios se materializan en la mejora continua del proceso de ordenamiento territorial, en el entendimiento como proceso abierto que requiere ajustes constantes, en función de la evolución del territorio. Asimismo, el sistema de información territorial articulará la información por sectores y niveles de gobierno, para una mejor y más informada toma de decisiones.

En conclusión, se muestra el cuadro resumen de los impactos positivos y negativos de la implementación del proyecto de Ley, evidenciándose que los beneficios económicos y sociales son mayores a los costos.

Matriz de impacto cualitativo

	Sociedad civil	**Sector público**	**Sector privado**
Beneficios	-Mejorar la vida de la población, a través de la promoción de territorios sostenibles. - Participación en la toma de decisiones sobre la construcción de territorios sostenibles. -Más información para la gestión de riesgos de desastres. -Acceder a la formalización ordenada y en condiciones de seguridad (titulación de tierras y ocupación de terrenos)	- Definición de la rectoría y articulación de visiones sectorial en torno a la gestión del territorio, con el fin de evitar superposición de actividades incompatibles en el territorio e impulsar la articulación intergubernamental e intersectorial. -Orientación y rentabilidad de inversiones en el territorio. -Alineación de la planificación del desarrollo con la planificación del territorio. - Actualización y uso de instrumentos de gestión territorial, gestión de riesgos de desastres, desarrollo urbano, entre otros. -Fortalecimiento de políticas públicas en la gestión de riesgos de desastres, que conlleva el ahorro en inversión en materia de gestión del riesgo de desastres.	- Orientación y rentabilidad de inversiones en el territorio. - Fortalecimiento de ecosistemas y biodiversidad que fomente negocios e inversiones con componente de sostenibilidad. -Aprovechamiento de ventajas comparativas y competitivas por el óptimo manejo de recursos naturales y localización de actividades productivas. -Incentivos a la inversión y financiamiento al formalizar los derechos de propiedad, ordenamiento del uso de territorios y al evitar la superposición de actividades (por ejemplo en predios rurales).

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
DVGT
V°B°

Beneficios	-Mayor oportunidad de acceder a financiamiento. -Reducción de conflictos sociales por el uso de tierra u otros de expansión urbana sobre el suelo rural.	-Incentivo al desarrollo tecnológico, ordenamiento y adecuación de plataformas de los servicios de planificación y gestión de información de ordenamiento territorial. -Formalización de títulos de propiedad sin fomentar la informalidad. -Desarrollo de lineamientos para la focalización de los servicios públicos e infraestructura social. -Fortalecimiento de capacidades de funcionarios en los diferentes niveles de gobierno.	-Mayor generación y ordenamiento de información territorial que permita tomar decisiones de inversión y oferta de financiamiento. -Promoción de investigación y fortalecimiento de capacidades en el sector privado en materia de ordenamiento territorial.
Costos	Costos propios de la formalización de sus propiedades.	-Gasto corriente de personal encargado de los procesos de implementación de ordenamiento territorial en los gobiernos regionales, las municipalidades provinciales y distritales -Gasto corriente para el desarrollo y/o adecuación de plataformas de gestión de ordenamiento territorial. -Gasto para capacitación en efectos del ordenamiento territorial. -Dotación de infraestructura y equipamiento orientado a facilitar la inclusión de dinámicas y actividades de ordenamiento territorial en los niveles de gobierno.	Costos de la formalización de las actividades económicos acorde a la ocupación, uso y aprovechamiento del territorio.

Por otro lado, el Decreto Supremo N° 007-2022-PCM que aprueba el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, en su artículo 1 numeral 1.1.2 considera como parte integrante de la estructura del proyecto normativo al "Documento que sistematiza el AIR Ex Ante, cuando corresponda." Asimismo, en su artículo 5 establece que "*el sustento de todo proyecto normativo que no pasa por Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante lo compone la exposición de motivos*".

A su vez el artículo 7 señala en su numeral 7.3 "*La exposición de motivos incluye necesariamente el fundamento técnico que justifica la necesidad de la aprobación de la norma, el análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la misma y el análisis del impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional. Ello debe tener consistencia con el Análisis de Impacto Regulatorio, cuando corresponda.*"

De conformidad con lo antes señalado, con fecha 08 de noviembre de 2022, mediante correo electrónico, la Secretaría Técnica de la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatorio, precisa que en tanto, se cuenta con la evidencia presentada por la entidad, consistente en el informe viable de OGAJ PCM de fecha 07 de octubre de 2021, lo que acredita que el proyecto normativo se encontraba en trámite para su aprobación antes

del inicio de la aplicación obligatoria del AIR Ex Ante; por lo que, no es obligatorio que se elabore un expediente AIR Ex Ante para el citado proyecto normativo.

Para dicho efecto, se cuenta con la opinión favorable del Viceministerio de Gobernanza Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros, emitida por la Unidad Funcional de Ordenamiento Territorial y Gestión del Riesgo de Desastres con Informe N° D000066-2023-PCM-UF-OTGRD-SST de fecha 11 de agosto de 2023 y la opinión de la Secretaría de Gestión Pública emitida mediante Informe N° D000435-2023-PCM-SGP-SSAP de fecha 11 de agosto de 2023, dando cumplimiento a lo establecido en los artículo 64 y siguientes de los Lineamientos de Organización del Estado, aprobado por el Decreto Supremo N° 054-2018-PCM.

III. ANÁLISIS DE IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El proyecto de Ley se orienta a innovar el marco normativo existente, supliendo el vacío normativo existente en el ordenamiento jurídico al proponer la creación del Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial como sistema funcional que permita generar un marco normativo en torno a la rectoría del ordenamiento territorial, y lograr un acercamiento integral del territorio que permita la asignación ordenada de derechos de uso. Por ello, se busca construir la arquitectura institucional y normativa, la articulación entre los diferentes sectores que han venido implementando el ordenamiento territorial de manera desordenada y fortalecer las capacidades locales y regionales en la temática.

Todo ello con el objetivo de lograr territorios sostenibles y competitivos, en torno al adecuado uso y disfrute del territorio respetando los derechos existentes y promoviendo la ejecución de inversión pública y privada en los territorios.

a. Análisis sobre la constitucionalidad y legalidad de la propuesta

Del análisis jurídico realizado al proyecto de Ley se aprecia que esta se encuentra en consonancia con los numerales 1 y 22 de la Constitución Política del Perú que señala que 'toda persona tiene derecho a "(...) su libre desarrollo y bienestar. (...)" y "(...) a gozar de una ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida (...)". Asimismo, es concordante con los artículos 189, 191 y 194 de la Constitución Política del Perú en tanto "*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*", "*Los gobiernos regionales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Coordinan con las municipalidades sin interferir sus funciones y atribuciones*" y "*Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia*", respectivamente. Por lo expuesto, la presente Ley no contraviene ningún principio o dispositivo que se derive de norma constitucional, verificándose de esta manera su constitucionalidad.

Asimismo, el proyecto de ley es compatible con las metas del desarrollo sostenible, consagrada en los compromisos internacionales del Perú, desde la cumbre de Río de 1992

Adicionalmente, se aprecia que el mismo es acorde con el ordenamiento jurídico, toda vez que el artículo 35 de la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, se refiere a las competencias exclusivas de los Gobiernos Regionales, en materia de "desarrollo armónico". El artículo 53 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, establece las "Funciones en materia ambiental y de ordenamiento territorial", y el artículo 79 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, señala

las funciones de los Gobiernos Locales en materia de "desarrollo urbano" y "acondicionamiento territorial".

También es compatible con el objetivo prioritario 2 de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, aprobado por el Decreto Supremo N° 038-2021-PCM, *Mejorar las condiciones de ocupación y uso considerando el riesgo de desastres en el territorio*, que busca la reducción de la vulnerabilidad de la población y sus medios de vida. Por lo que se pretende establecer viviendas, infraestructura y medios de vida tomando en cuenta las condiciones de riesgo de cada territorio. Asimismo, es acorde con la Política Nacional de Competitividad, aprobada por Decreto Supremo Nº 345-2018-EF, en su acápite 2.8.5 que se refiere a la gestión del territorio, así como con el Plan Nacional de Competitividad y Productividad, aprobado por Decreto Supremo Nº 237-2019-EF, el cual precisa en la Medida 8.7 la necesidad de establecer un marco institucional del proceso de ordenamiento territorial.

b. Exposición de la propuesta

El presente Proyecto de Ley propone una definición general de las competencias de las entidades de los niveles regional y local, del modo que a continuación se enuncia.

Los gobiernos regionales y locales son responsables de la conducción del ordenamiento territorial en sus respectivas jurisdicciones. Asimismo, los gobiernos regionales son responsables de la formulación, implementación, monitoreo y supervisión del cumplimiento de las normas, estrategias y los planes regionales en materia de ordenamiento territorial, en el ámbito del departamento, de las mancomunidades regionales, cuencas hidrográficas, espacios subregionales o territorios con condiciones especiales, sean de carácter ambiental, social, cultural o económico, en coordinación con los gobiernos locales, según corresponda.

Son responsables de la focalización espacial de sus políticas regionales, de la organización de los servicios públicos a su cargo, y de sus prioridades de inversiones, en el marco de las políticas nacionales y del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones.

En el caso de las municipalidades provinciales se establece que sean responsables de la formulación, implementación y monitoreo de los planes territoriales en el ámbito de la provincia, de las mancomunidades municipales, cuencas hidrográficas, espacios sub provinciales y planes especiales, en coordinación con las municipalidades distritales, en el marco de lo establecido por el ente rector y el gobierno regional correspondiente. Son responsables de la clasificación del suelo, la definición de usos y establecimiento de estándares de ocupación y uso; de la fiscalización del cumplimiento de la regulación del ordenamiento territorial; así como de la priorización de inversiones con criterios de focalización espacial y equidad territorial, en concordancia con lo dispuesto en la normativa vigente emitida por el Ministerio de Economía y Finanzas para las fases de Programación Multianual Presupuestaria, Formulación Presupuestaria y Ejecución Presupuestaria; lo cual resulta aplicable a las entidades públicas de los tres niveles de gobierno.

Las municipalidades distritales ejercen competencias en materia de ordenamiento territorial, de acuerdo a la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, siempre con sujeción a los planes territoriales de los gobiernos regionales y las municipalidades provinciales de la jurisdicción a la que pertenecen, así como a lo que disponga el ente rector en materia de ordenamiento territorial.

Asimismo, en cuanto a la articulación de competencias del ente rector de ordenamiento territorial con las competencias de los gobiernos regionales y locales, las competencias establecidas y ratificadas en el presente Proyecto de Ley sobre la entidad rectora nacional en materia de ordenamiento territorial no se contraponen, ni se superponen, a las competencias de los gobiernos regionales y las municipalidades.

El artículo 191 de la Constitución Política del Perú, señala que "*Los gobiernos regionales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Coordinan con las municipalidades sin interferir sus funciones y atribuciones.*" El artículo 194 añade que *"Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia".*

A su vez, la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, en su artículo 35, establece que *"Es competencia exclusiva de los Gobiernos Regionales:*
a) Planificar el desarrollo integral de su región y ejecutar los programas socioeconómicos correspondientes..."

El artículo 6 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, añade que:

"El desarrollo regional comprende la aplicación coherente y eficaz de las políticas e instrumentos de desarrollo económico social, poblacional, cultural y ambiental, a través de planes, programas y proyectos orientados a generar condiciones que permitan el crecimiento económico armonizado con la dinámica demográfica, el desarrollo social equitativo y la conservación de los recursos naturales y el ambiente en el territorio regional, orientado hacia el ejercicio pleno de los derechos de hombres y mujeres e igualdad de oportunidades."

Y el artículo 53 de la mencionada Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, sobre "Funciones en materia ambiental y de ordenamiento territorial", precisa como funciones de los Gobiernos Regionales:

"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".

De otro lado, el artículo 73 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, señala que es competencia específica del gobierno local provincial:
"*(a) Planificar integralmente el desarrollo local y el ordenamiento territorial, en el nivel provincial*".

Asimismo, del artículo 79 de la mencionada Ley se desprende como función específica del gobierno local provincial la aprobación del plan de acondicionamiento territorial de nivel provincial, el plan de desarrollo urbano, el plan de desarrollo rural, entre otros.

En cuanto se refiere a las Municipalidades distritales, el numeral 3.1 del artículo 79 de la Ley Orgánica de Municipalidades, precisa como funciones específicas exclusivas de las Municipalidades distritales:

"Aprobar el plan urbano o rural distrital, según corresponda, con sujeción al plan y a las normas municipales provinciales sobre la materia."

Una manera de sintetizar la forma como el presente Proyecto de Ley propone articular y hacer consistente las competencias del ente rector con las competencias de los niveles subnacionales, regidos por el marco legal correspondiente, es del siguiente modo:

Competencia general PCM	Competencia general gobiernos regionales	Competencia general municipalidades	Producto final
Conducción, establecimiento y evaluación de la política, y estrategias nacionales en OT.	Conducción, formulación e implementación de las estrategias y planes regionales en OT.	Formulación e implementación de planes territoriales.	Política Nacional de OT. Estrategias nacionales y regionales en OT. Planes territoriales, regionales y locales.
	Focalización espacial de sus políticas regionales en OT, en el marco de las políticas nacionales.	Priorización de proyectos con criterios de focalización espacial y equidad territorial.	Políticas regionales con focalización en OT. Proyectos priorizados.
	Establecimiento de prioridades de proyectos de infraestructura, consolidación ambiental y desarrollo productivo en el territorio.		
Regulación del OT.		Fiscalización del cumplimiento de la regulación del OT.	Leyes en materia de OT. Lineamientos y normas técnicas en OT. Medidas correctivas y sanciones.
Supervisión del cumplimiento de la política nacional de OT.	Organización de los servicios públicos en el territorio.		
		Clasificación del suelo. Definición de usos del territorio.	Estándares y parámetros cumpliéndose en OT. Información integrada y analizada.
	Supervisión y monitoreo de planes y estrategias regionales en OT.	Establecimiento de estándares de ocupación y uso. Monitoreo de los planes territoriales.	
Promoción y articulación de los actores en OT (Incluye Asistencia técnica).	Promoción de OT en municipalidades.	Articulación de los actores en el territorio.	Alianzas y convenios.

Cabe precisar que, el término "focalización" citado en el numeral 11.3 del artículo 11, numeral 12.3 del artículo 12 y el literal e) del numeral 13.1 del artículo 13 del presente Proyecto de Ley, es utilizado de forma genérica; y no se vincula con el sentido y objetivo

por el cual es utilizado en el marco de la implementación del Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (SINADIS) y del Sistema Nacional de Focalización (SINAFO).

De la composición del Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial

En el proyecto de Ley, en el marco de lo establecido en el literal c) del artículo 64 de los "Lineamientos de Organización de Estado", aprobado por el Decreto Supremo N° 054-2018-PCM, se han identificado las entidades públicas con competencias y funciones sustantivas que contribuyen con la atención de la política pública de ordenamiento territorial.

Tal como ha sido descrita en el cuadro precedente, los gobierno regionales y locales tienen asignadas competencias y funciones específicas en materia de ordenamiento territorial. Por lo que a continuación se detalla algunas de las principales referencias normativas que permiten sustentar la inclusión de algunos Ministerios y Organismos Públicos, como integrantes del mencionado Sistema Funcional:

a) La Presidencia del Consejo de Ministros, en tanto el artículo 22 de la Ley 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, señala que el Presidente del Consejo de Ministros refrenda la Política Nacional de Ordenamiento Territorial.
b) El Ministerio del Ambiente, en tanto el ordenamiento territorial ambiental se constituye en instrumento que forma parte de la política de ordenamiento territorial, tal como lo establece el numeral 19.2 del artículo 19 de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente.
c) El Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR), promueve el desarrollo e innovación de productos turísticos sostenibles, propiciando la responsable e idónea diversificación de la oferta turística nacional, integrándolos a través de corredores y circuitos de acuerdo con las exigencias del mercado nacional e internacional, tal como se dispone en el artículo 17 de la Ley N° 29408, Ley General de Turismo. Asimismo, el MINCETUR dirige y promueve el desarrollo de las actividades en las Zonas Económicas Especiales, las cuales son parte del territorio nacional perfectamente delimitadas con el objeto de promover la estabilidad de las inversiones, fomentar el empleo, contribuir al desarrollo socioeconómico sostenible y promover la competitividad e innovación en las regiones donde se ubican, en concordancia con la Ley N° 30446, Ley que establece el marco legal complementario para las Zonas Especiales de Desarrollo, la Zona Franca y la Zona Comercial de Tacna, y la Ley N° 27688, Ley de Zona Franca y Zona Comercial de Tacna.
d) El Ministerio de Cultura, se ocupa de zonas de reserva de pueblos originarios y zonas declaradas Patrimonio Cultural de la Nación. Asimismo, de conformidad con la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio de la Nación, toda disposición que afecte las condiciones edificatorias y urbanísticas específicas para la construcción y localizadas en el entorno de bienes inmuebles integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación solo es de aplicación si forma parte de los planes de ordenamiento territorial[21].

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
DVGT
V°B°

[21] Séptima Disposición Transitoria de la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio de la Nación

e) El Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego decide los usos de expansión de territorios para irrigaciones[22] y a través de la Autoridad Nacional de Agua otorga las licencias para usos del agua[23] y fajas marginales[24].

f) El Ministerio de Economía y Finanzas, en tanto su rol en lo referente a la sostenibilidad y competitividad, que involucra específicamente aspectos de crecimiento económico, sostenibilidad fiscal; así como productividad, y el armonizar la actividad económica nacional, entre otras materias involucradas con las competencias del referido Ministerio[25].

g) El Ministerio de Energía y Minas, a través del Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (INGEMMET), decide el otorgamiento de áreas para concesiones mineras en el marco de sus competencias.

h) El Ministerio de la Producción en su condición de ente rector del Sistema Nacional de Acuicultura; este Sistema otorga las concesiones o autorizaciones para el desarrollo de la actividad acuícola[26]. A la vez, el Ministerio de la Producción realiza la evaluación, aprobación y localización de parques industriales[27].

i) El Ministerio de Relaciones Exteriores, en su condición de ente rector del Sistema Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza. Dicho Sistema tiene como funciones fomentar la ocupación ordenada y el uso sostenible del territorio, así como la presencia efectiva del Estado en los espacios de frontera[28].

j) El Ministerio de Transportes y Comunicaciones tiene las competencias de desarrollar, ampliar y mejorar las vías de la infraestructura vial nacional[29].En ese sentido, se entiende que el MTC, en la oportunidad que así se le requiera, podrá aportar las bases de datos con las que cuenta, ello con la finalidad de brindar información y apoyo en materia de inventario, registro e información de infraestructura de transportes, acorde con sus funciones.

k) El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, en tanto el artículo 19 de la Ley N° 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible, dispone que el proceso de acondicionamiento territorial se constituye en componente del proceso de ordenamiento territorial; por su parte el artículo 20 de la citada Ley dispone que el proceso de planificación urbana se constituye en componente del ordenamiento territorial.

l) El Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP), en su calidad de ente rector del Sistema Nacional de Área Protegidas, responsable de cautelar el mantenimiento de la diversidad biológica; así como, de la definición de la compatibilidad de proyectos, obras o actividades, que se desarrollarán en zonas que abarquen más de un Área Natural Protegida de administración nacional o su zona de amortiguamiento, cuando el proyecto se refiera a una actividad cuya

---

22 Literal e) del numeral 2 del artículo 7 de la Ley N° 31075, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego

"(...)

Artículo 7. Funciones específicas

(...)

e. Promover la ampliación y uso eficiente de las tierras dedicadas a la agricultura, fomentando el desarrollo de proyectos de irrigación y otros mecanismos de aprovechamiento de las tierras con aptitud agraria.

(...)"

23 Artículo 75 de la Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos y sus modificatorias.

24 Artículo 74 de la Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos y sus modificatorias.

25 Artículo 5 de la Ley Orgánica del Ministerio de Economía y Finanzas, aprobado por el Decreto Legislativo N° 183

26 Artículo 11 y 30 del Decreto Legislativo 1195 que aprueba la Ley General de Acuicultura.

27 Artículos 8 y 9 de la Ley 30078 Ley que promueve el Desarrollo de Parques Industriales Tecno-Ecológicos

28 Artículo 15 de la Ley N° 29778, Ley Marco para el desarrollo de la integración fronteriza

29 Artículo 16 de la Ley 27181 Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre.

aprobación u otorgamiento sea de competencia exclusiva del Gobierno Nacional o cuando dicha función no haya sido transferida por el sector respectivo[30].

m) El Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR), en su condición de ente rector del Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre – SINAFOR y autoridad nacional forestal y de fauna silvestre, en tanto el ordenamiento forestal se constituye en parte del ordenamiento territorial[31].

n) Los gobiernos regionales tienen las funciones en materia de ordenamiento territorial, se acuerdo al artículo 53 de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Igualmente, los gobiernos locales, en el artículo 73 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, señala funciones en materia de acondicionamiento territorial y desarrollo urbano.

o) Otras entidades públicas que sean indicadas en el reglamento de la presente Ley. Se debe tener en consideración que, por la naturaleza compleja de la articulación del Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial, así como de la propia evolución institucional en el tiempo u otros factores que puedan afectar directamente a dicho sistema, se hace necesario habilitar para que, vía reglamentación, se pueda definir la participación de otras entidades públicas, para que la Ley no sea modificada para dicha incorporación; permitiendo la implementación del Ordenamiento Territorial por parte de todos los integrantes del referido Sistema.

Vínculo con otros Sistemas Nacionales

El proyecto de ley, señala que las entidades públicas integrantes del Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial deben implementar el ordenamiento territorial en concordancia con los Sistemas Nacionales entre los que se encuentran: Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, Sistema Nacional de Gestión Ambiental, Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hídricos, Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado, Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, Sistema Nacional de Información Ambiental, Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre, Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada, entre otros sistemas funcionales y administrativos, de corresponder.

Ello, teniendo en cuenta que la manera de ocupar y habilitar el territorio sin considerar su capacidad, características y sin tomar en cuenta las condiciones de riesgo, así como, la capacidad de regeneración de los recursos naturales, pueden acarrear la perdida de la vida, de los medios de vida y la sostenibilidad del ambiente, comprometiendo el desarrollo, e incrementando la vulnerabilidad de la población, máxime en un contexto de cambio climático.

Asimismo, es necesario identificar y gestionar inversiones en los territorios, que permitan generar condiciones de sostenibilidad, y fortalecer la competitividad del territorio. Es por ello que, resulta necesario articular las decisiones que se adopten en el territorio con los Sistemas Nacionales existentes.

Asignación de usos en el territorio y derechos de uso preexistentes

El proceso de ordenar el territorio no debe implicar la renuncia de la población al crecimiento económico y al desarrollo sostenible, más bien debe ser visto como el proceso articulado y participativo que busca potenciar la competitividad del país, en base al aprovechamiento de las ventajas comparativas de los territorios. El ordenamiento territorial debe gestionar el territorio en defensa del interés público general, dando

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS DVGT V°B°

[30] Artículo 27 de la Ley de Áreas Naturales Protegidas- Ley N° . 26834
[31] Artículo 26 de la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre

estabilidad a la inversión productiva y en un marco de respeto de los derechos ciudadanos y de reconocimiento de la diversidad de identidades, intereses y aspiraciones de los territorios, para asegurar el desarrollo humano sostenible.

El ordenamiento territorial buscar atender diversas problemáticas como las que se presentan a continuación, entre otras:

Situación	**Problemática de superposición**	**Evidencia**
Urbanismo no sostenible	Crecimiento poblacional desordenado en espacios inadecuados sin condiciones para acceso a servicios básicos	• Según INEI, para el año 2017, la costa albergaba el 58% de la población nacional[32] • La ciudad de Lima alberga casi 10 millones de habitantes (45% de la población urbana) según INEI (2017)[33] • Entre 1996 y 2018, COFOPRI ha emitido más de 2 millones de títulos de propiedad[34]
Presión sobre recursos naturales	Actividades ilegales e informales en áreas de bosques y ecosistemas frágiles	• Según el MINAM (2019), del 2001 al 2017 se han deforestado más de 2 mil hectáreas de bosques y se han afectado más de 17 millones de hectáreas de ecosistemas
Alta vulnerabilidad ante riesgo de desastres	Inversión pública y privada en zonas con alta probabilidad de ocurrencia de desastres	• Los daños causados por el Fenómeno el Niño Costero 2017 superaron los 3,100 millones de dólares, equivalente al 1.6 % del Producto Bruto Interno (PBI)[35]

Siendo el territorio un recurso finito y no renovable que necesita aprovechar los recursos de manera racional y sostenible, requiere de procesos de ordenamiento territorial de carácter multiactor, multinivel y multisector, a fin de lograr consensos sobre visiones comunes del territorio y su desarrollo.

Los alcances del proceso de ordenamiento territorial están en función de la escala territorial de intervención, de acuerdo con las competencias establecidas en el presente

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS DVGT V°B°

[32] INEI (2018) *Perú. Crecimiento y distribución de la población-2017: primeros resultados.* https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1530/libro.pdf

[33] Compañía Peruana de Estudios y de Mercado y Opinión Pública S.A.C. (2018) *Perú, Población 2018.* Market Report, N° 5, pág. 4.

[34] COFOPRI ha emitido 2'512,504 títulos de propiedad entre 1996 y 2018 (En COFOPRI, 2016. Memoria Institucional 2016)

[35] La Consultora Macroconsult realizó una estimación de los daños causados por el Fenómeno El Niño Costero 2017, publicada en el Diario Gestión el 24 de marzo del 2018. Según el informe, el cálculo se estableció en función de los reportes del Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI).

Proyecto de Ley y son fruto del consenso, que supone el compromiso de las partes en el cumplimiento de decisiones sobre la ocupación, uso y aprovechamiento del territorio.

Prácticas internacionales:
En un análisis de la legislación comparada se evidencia que el proceso de ordenamiento territorial tiene implicancia directa en la ocupación, el uso y el aprovechamiento del territorio. A continuación, se toma como referencia los casos siguientes:

- Ecuador

Así, la *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo de Ecuador*[36], aprobada en julio de 2016, en su artículo 15 "Naturaleza jurídica de los instrumentos de ordenamiento territorial" señala *"Los planes de desarrollo y ordenamiento territorial vinculan a la administración pública y son orientativos para los demás sectores, salvo los planes de uso y gestión de suelo y sus planes complementarios, que serán vinculantes y de obligatorio cumplimiento para las personas naturales o jurídicas públicas, privadas o mixtas".*

Este artículo hay que leerlo de forma sistemática con el artículo 27 "Plan de uso y gestión del suelo" que define el alcance de este instrumento de la siguiente manera: *"Además de lo establecido en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos contendrán un plan de uso y gestión de suelo que incorporará los componentes estructurante y urbanístico"*, es decir, todo plan de desarrollo y ordenamiento territorial en los niveles municipales y metropolitano, contiene un plan de uso y gestión del suelo, de carácter vinculante para el ámbito municipal.

- México

La Ley General de Asentamientos Humanos Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano[37] de México, aprobada en 2016, en su artículo 23 refiere el carácter obligatorio de los planes y programas en la materia de la manera siguiente:
"La planeación y regulación del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano de los Centros de Población, se llevarán a cabo sujetándose al Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, a través de:
I. La estrategia nacional de ordenamiento territorial;
II. Los programas estatales de ordenamiento territorial y Desarrollo Urbano;
III. Los programas de zonas metropolitanas o conurbaciones;
IV. Los planes o programas municipales de Desarrollo Urbano, y
V. Los planes o programas de Desarrollo Urbano derivados de los señalados en las fracciones anteriores y que determinen esta Ley y la legislación estatal de Desarrollo Urbano, tales como los de Centros de Población, parciales, sectoriales, esquemas de planeación simplificada y de centros de servicios rurales.
Los planes o programas a que se refiere este artículo, se regirán por las disposiciones de esta Ley y, en su caso, por la legislación estatal de Desarrollo Urbano y por los reglamentos y normas administrativas federales, estatales y municipales aplicables. Son

---

[36] Fuente: https://www.sot.gob.ec/sotadmin2/_lib/file/doc/Ley%20Orga%CC%81nica%20de%20Ordenamiento%20Territorial,%20Uso%20y%20Gestio%CC%81n%20de%20Suelo.pdf. Fecha de consulta: 19 de noviembre de 2021.

[37] Fuente: https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/instrument/files/2016.%20Ley%20de%20OT.pdf. Fecha de consulta: 19 de noviembre de 2021.

de carácter obligatorio, y deberán incorporarse al sistema de información territorial y urbano.
La Federación y las entidades federativas podrán convenir mecanismos de planeación de las zonas metropolitanas para coordinar acciones e inversiones que propicien el desarrollo y regulación de los asentamientos humanos, con la participación que corresponda a los municipios de acuerdo con la legislación local.
Los instrumentos de planeación referidos deberán guardar congruencia entre sí, sujetándose al orden jerárquico que establece su ámbito territorial, y contando con los dictámenes de validación y congruencia que para ese fin serán solicitados y emitidos por los diferentes órdenes de gobierno, para su aplicación y cumplimiento".
Desarrollo urbano y ordenamiento territorial:

Derechos de uso preexistentes

El ordenamiento territorial es básicamente un proceso de planeamiento territorial integrado que requiere de diálogo y concertación multiactor, multinivel y multisector, con alcances diversos según la escala territorial, siendo el ámbito nacional y regional donde se dictan las directrices para la adecuada ocupación, uso y aprovechamiento del territorio, a fin de avanzar hacia mejores condiciones de desarrollo territorial. En el ámbito municipal y en los territorios en condiciones especiales es donde el ordenamiento territorial realiza la asignación de usos correspondiente. Ello implica que, con la entrada en vigencia del presente Proyecto de Ley, los mecanismos de coordinación territorial establecidos respetan los derechos de uso preexistentes y los articulan con la asignación de usos, de acuerdo a las competencias en los territorios. Del mismo modo, las futuras asignaciones de derechos de uso se emitirán en concordancia con los procesos de ordenamiento territorial.

Rol de la ciudadanía en el proceso de ordenamiento territorial

La sociedad civil organizada, organizaciones de pueblos indígenas u originarios y del pueblo afroperuano, asociaciones, los colegios profesionales, la academia, el sector privado y la ciudadanía en general se constituyen en actores importantes en el territorio, por lo que se busca fortalecer su participación tanto en la construcción de los instrumentos del ordenamiento territorial, así como en el seguimiento. Todo ello en el entendimiento del proceso abierto y de ajustes constantes, en busca de la mejora constante del proceso de ordenamiento territorial.

Por lo expuesto, se requiere que las entidades que integran el Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial, generen y difundan la información necesaria, con pertinencia cultural y lingüística. Cabe precisar que, los mecanismos, espacios de participación y consulta son establecidos en el reglamento de la presente ley, en el que promoverá la participación igualitaria y representativa según el sexo, identidad de género, edad, discapacidad, identidad étnico-cultural, área geográfica, entre otros.

Vínculo con el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN)

El presente Proyecto de Ley establece la necesidad de articular el ordenamiento territorial con las políticas nacionales, los planes y los instrumentos que forman parte del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN) y que, en el Reglamento, elaborado por la Presidencia del Consejo de Ministros, señalará los mecanismos que permitan esa articulación entre sectores y en los territorios con una misma visión del desarrollo. Ello implica la articulación con los diversos planes de acondicionamiento territorial y desarrollo urbano, los planes de desarrollo concertado, entre otros, así como, con las políticas nacionales de gestión del riesgo de desastres,

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
DVGT
VºBº

competitividad y productividad, igualdad de género, interculturalidad, ambiente, desarrollo e integración fronterizas, entre otros.

De los instrumentos del Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial

El proyecto de Ley establece los principales instrumentos del Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial, entre los que se encuentran la Política Nacional de Ordenamiento Territorial que se encuentra siendo elaborada por la Presidencia del Consejo de Ministros, los planes de ordenamiento territorial en los diferentes niveles de gobierno, la estrategia financiera, así como los sistemas de información; precisándose que en el reglamento de la Ley se podrán identificar otros instrumentos.

Asimismo, en cuanto a la Política Nacional de Ordenamiento Territorial el reglamento de la Ley, precisar los objetivos, lineamientos generales, así como la indicación de su contenido en lo referido a la priorización de intervenciones en materia de ordenamiento territorial, de acuerdo a las necesidades y demandas ciudadanas.

Adicionalmente, en lo referido al Sistema de información territorial debe tenerse en cuenta que, en el reglamento de Ley, se identificaran sus componentes, así como, su articulación con la información producida por los sectores involucrados, y se garantizará que la información sea producida con las variables étnica, de sexo, edad, discapacidad, área geográfica y otras que se consideren pertinentes, además de generar reportes especializados de dicha información, entre otros.

Sobre las Disposiciones Complementarias Finales

De conformidad con el numeral 19.2 del artículo 19 de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente dispone que el ordenamiento territorial ambiental es un instrumento que forma parte de la política de ordenamiento territorial. En concordancia con ello, el presente Proyecto de Ley, en su Cuarta Disposición Complementaria Final establece lo siguiente:

"SEGUNDA.- Ordenamiento Territorial Ambiental
El ordenamiento territorial ambiental es un instrumento que forma parte de la política nacional de ordenamiento territorial"

El artículo 26 de la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, establece que *"(...). El ordenamiento forestal es el proceso de determinación de unidades de ordenamiento forestal y el otorgamiento de derecho de aprovechamiento. Forma parte del ordenamiento territorial"*. En concordancia con ello, el presente Proyecto de Ley, en su Tercera Disposición Complementaria Final establece lo siguiente:

"TERCERA.- Ordenamiento Forestal
El ordenamiento forestal forma parte del ordenamiento territorial."

Cabe precisar que en el reglamento de la presente Ley se abordará la articulación entre los instrumentos del Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial contemplados en el artículo 16 de la Ley, así como aquellos que se precisen en dicho reglamento; y los instrumentos sectoriales contemplados en las normas sobre la materia; lo cual permitirá garantizar la convergencia y adecuada implementación en el marco del referido Sistema.

Asimismo, se articulará el ordenamiento territorial ambiental y el ordenamiento forestal como transversales al proceso de ordenamiento territorial en sus diferentes escalas.

Adicionalmente, estando que a la fecha se encuentran los gobiernos regionales y gobiernos locales desarrollando el proceso de ordenamiento territorial, en el marco de las competencias establecidas en la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos

Regionales y Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, resulta necesario garantizar que se continúe con el mencionado proceso, en cumplimiento de la presente Ley, las normas sectoriales sobre la materia, así como, con la coordinación y articulación de la Presidencia del Consejo de Ministros como ente Rector del Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial; por lo que se considera necesario la inclusión de la siguiente Disposición Complementaria Transitoria; cuyo texto es el siguiente:

"DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

ÚNICA. – Del proceso de ordenamiento territorial en curso

Los gobiernos regionales y locales, en el marco de las competencias en materia de ordenamiento territorial establecidas en la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, respectivamente, continuarán con el proceso de ordenamiento territorial hasta su culminación, en el marco de las normas sectoriales sobre la materia y en coordinación con el ente rector del Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial."