



<https://doi.org/10.18800/dys.202202.005>

FECHA DE RECEPCIÓN: 11/09/2022
FECHA DE APROBACIÓN: 04/01/2023

ORDENAMIENTO TERRITORIAL COMO HERRAMIENTA DE LA SOSTENIBILIDAD

Territorial Planning as a sustainability tool

Pedro Gamio Aita*

Pontificia Universidad Católica del Perú

Mariana Mallea Quiroz**

Estudio Olaechea

-
- * Magíster en Gestión de Políticas Públicas. Máster en la Universidad Carlos III de España y egresado de la Maestría de Ciencia Política de la PUCP. Asimismo, es asesor de la cooperación holandesa. Ha sido parte del equipo negociador del Perú en la COP 20, delegado y conferencista en la COP 21 en París. Ex Viceministro de Energía del Perú, ha sido director para América Latina de Global Village Energy Partnership y Asesor principal en el Fondo de Energía y ambiente para la Región Andina, que ha permitido la ejecución de 50 proyectos innovadores en zonas rurales de extrema pobreza, ha sido Consultor del Banco Mundial, SNV, BID, PNUD, GIZ, WWF, OEFA y CEPLAN en materia de energía y medio ambiente. ORCID iD: 0000-0001-7280-3468. Contacto: gamio.f@pucp.edu.pe .
 - ** Bachiller en Derecho por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Su práctica profesional se centra en las áreas de Derecho Administrativo, Regulatorio, Ambiental, y de Gestión Social. Cuenta con amplia experiencia en asesoría interna y externa en diversos asuntos regulatorios, administrativos, y de gestión social, así como en asuntos contractuales. ORCID iD: 0009-0008-9786-7968. Contacto: marianamallea@esola.com.pe / mmalleaq@gmail.com

Resumen:

Los Planes de Ordenamiento Territorial son pactos sociales entre habitantes de un territorio que, posteriormente, se recoge en un instrumento técnico-normativo de planeación y gestión de largo plazo, que orienta el desarrollo del territorio, y regula la utilización, ocupación y transformación del espacio físico, urbano y rural.

A pesar de cumplir una función pública y compleja, aún no ha sido implementada de forma total y completa en el mundo, y tampoco, en el Perú. Es por ello que requiere apoyo constante de instrumentos jurídicos y la participación desde diversas áreas del conocimiento para equilibrar las necesidades y consideraciones específicas que permitirán otorgarle una mejor definición y determinar un mejor uso para cada espacio.

Siendo así, esta herramienta debe ser abordada desde la sostenibilidad, no como una barrera irracional al desarrollo ni la inversión privada o pública, generándose restricciones en su utilización por la emisión de normas legales contradictorias.

Abstract:

Land-use plans are social pacts between the inhabitants of a territory, which are subsequently reflected in a technical-normative instrument of long-term planning and management that guides the development of the territory and regulates the use, occupation and transformation of the physical, urban and rural space.

In spite of fulfilling a public and complex function, it has not yet been fully and completely implemented in the world, nor in Peru. This is why it requires constant support from legal instruments and the participation of diverse areas of knowledge, in order to balance the needs and specific considerations that will allow it to be better defined and to determine a better use for each space.

Thus, this tool must be approached from the perspective of sustainability, not as an irrational barrier to development or private or public investment, generating restrictions on its use due to the issuing of contradictory legal norms.

Palabras Clave:

Ordenamiento Territorial — Sostenibilidad — Vinculante — Ordenamiento Jurídico — Multidisciplinario — Instrumento de Planeación y Gestión — Espacio Rural — Espacio Físico — Espacio Urbano — Ambiente — Social — Ambiental — Económico — Inversión — Barreras — Orden

Keywords:

Land Use Planning — Sustainability — Binding — Legal Planning — Multidisciplinary — Planning and Management Instrument — Rural Space — Physical Space — Urban Space — Social — Environmental — Economic — Investment — Barriers — Order

Sumario:

1. Antecedentes — 2. ¿Qué es el Plan de Ordenamiento Territorial? — 3. La sostenibilidad, concepto básico para el Plan de Ordenamiento Territorial — 4. Utilización de POTs en el marco internacional — 5. Aplicación del POT en el Perú — 6. Implicancias de la Ley 30230 en el Ordenamiento Territorial — 7. Conclusiones — 8. Lista de Referencias

1. ANTECEDENTES

Los seres humanos habitamos en un territorio, el cual compartimos con otro tipo de seres vivos y el conjunto de la naturaleza, la cual utilizamos para satisfacer nuestras necesidades de sobrevivencia y confort. Siendo así, las personas suelen establecerse en espacios con ventajas geográficas, por ejemplo, en la antigüedad, los grupos humanos buscaban mantenerse cerca de rutas de transporte y ríos, y a medida que avanzaron las tecnologías, se buscaban zonas con abundancia de recursos naturales, recursos minerales, o con mejor clima a comparación de otras zonas (Cuberes, 2021).

De esta manera se inició con el nacimiento de la agricultura y la configuración de ciudades, el proceso de determinación de zonas residenciales, donde se encuentra y concentra una mayor cantidad de viviendas. Con las posteriores revoluciones industriales se crearon zonas de talleres e industrias, donde se llevaban a cabo diversas actividades económicas, permitiéndose así una diferenciación de los mencionados espacios, en atención a las diferentes actividades que en éstos se realizan y los impactos que producen. Surge así el gobierno local y los planes de ordenamiento.

La población de un país, región, provincia o distrito se establecerá en una zona específica, que cumpla con cubrir las necesidades que cada colectivo o individuo presente; sin embargo, es sabido que sólo en el Perú, al año 2022, “la población peruana alcanzó los 33’396,700 habitantes, cantidad que representa más del doble de la población que fue registrada en el año 1972” (INEI, 2022, p. 1). Tal cantidad de ciudadanos ha generado la expansión de las zonas residenciales, pero ¿se puede afirmar que esta expansión está llevándose a

cabo de manera ordenada y adecuada para la vida en sociedad, y en atención a las necesidades básicas de cada uno?, ¿la ubicación y el crecimiento de las ciudades se está llevando a cabo en zonas adecuadas?

El 75% de la población vive en espacios urbanos, pero la mayor parte reside en la parte occidental de los andes, mirando hacia el mar, donde los recursos como agua y alimentos son escasos. Además, Lima concentra el 50% del Producto Bruto Interno (en adelante, PBI). No es el mejor sistema de crecimiento y aprovechamiento de los recursos disponibles.

En atención a ello, el Perú no es ajeno a los conflictos generados por la ocupación desordenada del territorio. Dos o más grupos interesados en hacer uso de una zona específica para dos actividades diferentes, un ejemplo que puede ser mencionado es aquel entre la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (en adelante, ATU), y la Universidad Nacional Agraria La Molina (La República, 2020).

Este conflicto fue originado porque esta última denunció que la ATU les envió un documento para informarles que tomarían veintiún (21) hectáreas de su terreno para utilizarla como patio taller de la Línea del Metro de Lima. Ante ello, tanto el rectorado como el alumnado demostraron su negativa ante el proyecto; sin embargo, la ATU señaló que no fue manifestada la intención de expropiar el terreno, o imponer decisiones unilaterales al respecto, a pesar de la existencia de documentación que da sustento al proyecto Línea 4 del Metro del Lima —que data desde el año 2017— que demostraría que sí se planeaba hacer uso de dichos terrenos de la universidad.

Otro ejemplo que puede ser mencionado es el conflicto generado entre los vecinos y autoridades de los distritos de San Juan de Lurigancho y Huarochirí (RPP, 2019), por cuestiones de definiciones limítrofes.

Otros casos, tristemente comunes, en los que, por el deslizamiento de tierra o inundaciones generadas por huaicos, grandes cantidades de personas pierden sus hogares, o incluso sus vidas, por haber construido sus viviendas en zonas peligrosas y de alto riesgo, cerca de desembocadura de ríos, quebradas o faldas de los cerros, muchas veces por falta de dinero para comprar o alquilar viviendas en diferentes zonas formales, o por el alto porcentaje de migración del campo a la ciudad, en búsqueda de mejores condiciones de vida. Las famosas invasiones y el tráfico ilegal de tierras.

Al respecto, a mayo de 2017, se reportaron 231,874 (doscientos treinta y un mil ochocientos setenta y cuatro) damnificados por las lluvias e inundaciones que sucedieron desde diciembre del año 2016, según el Sistema de Información

Nacional para la Respuesta y Rehabilitación – SINPAD (OPS y OMS, 2017). En el mismo periodo colapsaron 25,700 viviendas, y fueron afectadas 258,545; adicionalmente a ello, dada la intensidad del fenómeno de “El Niño” durante dichos siete meses, se generó una afectación a la salud de las personas, por los crecientes casos de dengue que fueron notificados, los mismos que ascendieron a 32,630, en la zona Norte del Perú (OPS y OMS, 2017).

Los ejemplos mencionados demuestran que muchas veces se generan conflictos por la utilización de los espacios en los que se busca satisfacer la necesidad básica de tener un lugar donde vivir: en el primer caso: se requería de un espacio determinado para llevar a cabo dos actividades de servicios públicos de dos sectores diferentes (educación y transporte), ambas muy importantes para el desarrollo del país.

Por otro lado, en el segundo caso, se quiere hacer uso de un mismo espacio por dos municipalidades diferentes, para que así se pueda ampliar la zona en la que un mayor número de habitantes pueda vivir. Finalmente, el tercer caso demuestra que, al no planificar correctamente la ubicación de centros poblados, puede generarse un peligro muy grave para estos ciudadanos.

Estos conflictos, así como aquellos generados por invasiones, crecimiento informal de ciudades, la aglomeración de personas en lugares no adecuados, congestión vehicular, contaminación ambiental, y subsecuentemente, la afectación a la vida humana¹, han generado la necesidad de recuperar las nociones de orden y sostenibilidad en la ocupación del territorio. Es necesario recuperar y darle un mejor orden al uso del territorio, para que así su ocupación pueda brindar los niveles de satisfacción de las necesidades presentes en cada sector de la producción del país, así como las necesidades individuales y colectivas de todos los peruanos.

Es por ello, que se requiere de planificación territorial, con valor vinculante. Un ordenamiento territorial que no sólo se enfoque en ser reactivos al crecimiento masivo de cada ciudad, sino que tome en cuenta las particularidades de cada ecosistema, sus potencialidades y vulnerabilidades, el establecimiento de criterios claros y concretos para ocupar el espacio territorial, con un orden lógico que responda a criterios de uso eficiente y sostenibilidad. En beneficio de la propia comunidad que busca ocupar los espacios del territorio, para desarrollarse y obtener calidad de vida.

¹ Por mencionar algunos

Tal como se desarrollará más adelante, existe una propuesta que podría dar una solución sostenible al crecimiento descontrolado y caótico de estos espacios del territorio nacional, como una forma de evitar conflictos por dichos espacios geográficos, donde se podrán realizar actividades específicas. Permitiendo, a su vez, el desarrollo y crecimiento sostenido y sostenible de tantos centros poblados como ciudades (Español, 2015), en atención a objetivos e instrumentos técnicos articulados a nivel nacional, que responderán a una visión equilibrada del desarrollo nacional, en atención a las necesidades de la población y las características del territorio.

2. ¿QUÉ ES EL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL?

Los primeros conceptos relacionados al concepto “País” son aquellos referidos a una región, territorio o espacio, donde se ejerce la soberanía, pero este concepto no es estático e inmóvil (Montañez y Delgado, 1998). Por tal razón, resulta necesario definir aquellos que serán trabajados en el presente documento.

El concepto “Territorio” refiere a la porción de la superficie terrestre que pertenece a una nación, región, provincia, etc.². Comprende paisajes culturales con gran valor patrimonial, y diversidad de contextos territoriales (Canziani, 2021), por lo que también representa intereses, identidades y la cultura de una comunidad, por lo que se le podría considerar un “agente de desarrollo” (Glave, 2009, p. 126). Asimismo, la Constitución Política del Perú, establece que el territorio comprende el suelo, subsuelo, dominio marítimo y espacio aéreo que los cubre.

El concepto “Ordenamiento” hace referencia a la acción de ordenar, pero a su vez, refiere también al conjunto de leyes promulgadas o colección de disposiciones referentes a una materia³. Por otro lado, el mencionado concepto puede utilizarse para referir a la “distribución física de los hechos en el espacio”, pero también puede convertirse en una “regla de distribución” que puede ser aplicada también a determinados hechos naturales o de origen humano, lo que los dota de un “sentido estructurante o una mayor significación para el conocimiento y utilización del territorio” (Zoido, 1998; citado en López, 2000, p. 16).

² Real Academia Española. (s.f.). Territorio. Obtenido de De la Lengua Española: <https://dle.rae.es/territorio>

³ Real Academia Española. (s.f.). Ordenamiento. Obtenido de Diccionario de la lengua española: <https://www.rae.es/drae2001/ordenamiento#:~:text=Ley%2C%20pragm%C3%A1tica%20u%20ordenanza%20que,que%20se%20observe%20una%20conducta.>

Por su parte, el Plan de Ordenamiento Territorial (en adelante, “POT”) es:

un pacto social entre los habitantes de un territorio- sea este distrital, municipal, o regional-, que se recoge en un instrumento técnico-normativo de planeación y gestión de largo plazo, que orienta el desarrollo del territorio (...) por lo últimos años y regula la utilización, ocupación y transformación del espacio físico, urbano y rural (...) (Villegas, Cifuentes, Contreras y Fernandez, 2015, p. 50).

Ello implica que se trata de una disciplina globalizadora y sistemática cuyo objetivo es consolidar las políticas sociales, económicas, culturales y ambientales adoptadas por algún órgano administrativo del territorio que la adopte, que se elaboran de manera consensuada entre todos los actores de dicho espacio (López, 2000). Se trata de una política del Estado e instrumento de planificación del desarrollo, desde una perspectiva sistémica, democrática, participativa, que busca la organización administrativa y política de cada Estado, en atención a las políticas sociales, económicas y ambientales.

Siendo así, el POT cumple una función pública, compleja, que aún no ha sido implementada de forma total y completa en el mundo, que requiere de un apoyo constante de instrumentos jurídicos y de participación desde diversas áreas del conocimiento, como la arquitectura, ingeniería, ciencias, entre otras, para equilibrar las necesidades y consideraciones específicas que ayudarán a otorgarle a dicho espacio una mejor definición, así como determinar el mejor uso para éste. En el Perú la situación es más precaria, eso lo explicamos más adelante.

Si bien es cierto, la participación estatal resulta sumamente importante, en atención a las disposiciones del artículo 58 de la Constitución peruana⁴, debe, también, otorgársele espacio a la iniciativa privada y a la Academia, en los procesos de identificación de usos potenciales, coordinación y establecimiento de criterios para cada actividad, tomando en cuenta los aspectos sociales, ambientales y culturales.

El resultado holístico generado por la confluencia de las disciplinas mencionadas permitirá la visualización del territorio como una unidad funcional e inseparable, conformado por: (i) elementos naturales, es decir aire, fauna y flora, suelo, agua, y su interrelación; “(ii) el ambiente construido por el hombre; y (iii) el ambiente social” (Wieland, 2017, p. 20). Es por esta razón que resulta

⁴ Artículo 58. - La iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado. Bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura.

tan importante que el POT responda al cumplimiento de objetivos generales, relacionados a preservar la naturaleza y su biodiversidad, garantizar el desarrollo equilibrado y en condiciones de sostenibilidad de los recursos naturales, en atención al desarrollo y calidad de vida de los ciudadanos (López, 2000).

Sin embargo, debe considerarse que el POT, en sí mismo, representa el sustento técnico de una base legal para determinar exactamente qué actividades pueden realizarse en zonas determinadas, dado que delimita las zonas en las que se prevén los usos del territorio y suelos⁵. Es por ello, que los POTs deben abarcar territorios amplios y pequeños, como distritos y provincias, para que así pueda realizarse un análisis más exacto de las potencialidades y necesidades de cada caso en concreto, pero éstos deben responder a un uso equilibrado de los recursos disponibles, siendo este objetivo común de cada región, que a su vez responderán a objetivos comunes asumidos a nivel Estado, lo cual dota a éstos niveles de gobierno de una visión holística, con una característica global, como se mencionará más adelante.

Ello genera un conjunto diverso de diferentes espacios territoriales, de diferentes tamaños, que tienen roles establecidos de acuerdo con el análisis multidisciplinario realizado para la creación del POT en concreto. Por esta razón, es factible afirmar que el POT es una forma de reconocimiento de las diversas culturas y ecosistemas, identidades, y características económicas, sociales, ambientales del espacio concreto, los mismos que se recogen en un solo documento que distingue entre los usos del suelo, subsuelo y las normas específicas aplicables a la zona urbanística (López, 2000).

3. LA SOSTENIBILIDAD, CONCEPTO BÁSICO PARA EL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

El término de “Sostenibilidad” refiere a:

[G]estión del ambiente y de sus componentes, así como el ejercicio y la protección de los derechos (...), por medio de la integración equilibrada de los aspectos sociales, ambientales y económicos del desarrollo nacional, así como en la satisfacción de las necesidades de las actuales y futuras generaciones⁶.

Esto quiere decir que la sostenibilidad es un proceso de cambio en el que la explotación de los recursos, inversiones, el desarrollo de la tecnología, y

⁵ Immobilien Vermarktung Vöst GmbH & Co. KG. (11 de noviembre de 2016). Der Flächennutzungsplan. Obtenido de <https://ivv-voest.de/flachennutzungsplan/>

⁶ Artículo V de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente

demás, deberá ser realizado de tal manera tal que los tres pilares (ambiental, social y económico) confluyan y no entren en conflicto.

Queda claro que, a lo largo de la historia de la humanidad, los seres humanos han buscado asentarse en ciudades que permitan una mejora en su calidad de vida y, sobre todo, a la vida en sociedad, lo cual genera una aglomeración y concentración de población y de actividades productivas que giran en torno a dicha sociedad o comunidad. Sin embargo, a medida que las ciudades crecen, el valor del suelo se va incrementando, lo cual genera limitaciones para aquellas personas con bajos ingresos, razón por la cual se instala en zonas adyacentes donde muchas veces tampoco se cuenta con servicios públicos básicos o infraestructura adecuada (Soto-Cortés, 2015).

Considerando las circunstancias de crecimiento de las ciudades con una rapidez inusitada, en espacios no adecuados para ello, es que se puede afirmar que el POT es importante y vital, porque, por medio de las propuestas de las medidas recogidas por profesionales y científicos de diversas áreas del conocimiento, se puede determinar en qué zonas de un distrito, municipio, ciudad o región, se utilizarán de qué manera, mientras, que se gestionan y minimizan los impactos negativos que las actividades antropocéntricas, y procesos de desarrollo pueden generar en territorios determinados. Esto adquiere más relevancia en el contexto del calentamiento global que amenaza la vida del ser humano en el planeta.

De esta manera, el POT permite conocer todas las zonas del territorio de cada municipalidad, distrito, ciudad o región, si éstos están siendo utilizados adecuadamente y cómo, así como determinar dónde serán construidas las futuras zonas residenciales, o zonas industriales, así como las zonas que serán urbanizadas, o qué zonas no serán urbanizadas. También se podrán proponer espacios para construcción de vías de acceso como carreteras, pistas, o instalaciones públicas⁷, también la relación con el medio rural, fuentes de agua y alimentos, por ejemplo, si se planifica una nueva zona de desarrollo, esta zona se convertirá en un terreno para la habilitación urbana.

La implementación del POT como una herramienta sostenible permite garantizar el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida de los ciudadanos que viven en un territorio determinado,

⁷ Immonet.de. (s.f.). Flächennutzungsplan: Bedeutung für den Hausbau. Obtenido de [https://www.immonet.de/service/flaechennutzungsplan.html#:~:text=Bedeutung%20f%C3%BCr%20den%20Hausbau&text=Der%20Fl%C3%A4chennutzungsplan%20\(FNP\)%20legt%20fest,Einrichtungen%20und%20Industriegebiete%20geplant%20sind.](https://www.immonet.de/service/flaechennutzungsplan.html#:~:text=Bedeutung%20f%C3%BCr%20den%20Hausbau&text=Der%20Fl%C3%A4chennutzungsplan%20(FNP)%20legt%20fest,Einrichtungen%20und%20Industriegebiete%20geplant%20sind.)

por medio de la adopción de objetivos plausibles que se encuentren directamente relacionados por el objetivo común de protección del territorio como una unidad funcional e inseparable, considerando también a quienes lo habitan.

Teniendo ello en consideración, para la elaboración de un POT que permita ordenar las actividades en un territorio determinado, se debe tener en cuenta los siguientes componentes: (i) condiciones ambientales, (ii) condiciones económicas, (iii) condiciones sociales y culturales, (iv) uso del territorio y (v) aprovechamiento racional de los recursos naturales.

Por medio del análisis de los componentes previamente descritos, será factible la organización de actividades antropocéntricas de una manera cohesionada con el mismo ambiente en el que se realizan, en atención a criterios eficientes de sustentabilidad, de equidad social, considerando criterios de complementariedad (López, 2000). Asimismo, debe considerarse que el POT es un instrumento técnico democrático-participativo, en todas las etapas de su proceso; es sistémico e interdisciplinario (holístico), considerando que no sólo se analizará un aspecto —el territorial o el urbano, por ejemplo, como en el caso de la disciplina urbanística— sino la interrelación ecológica entre los componentes que integran el territorio.

Estas características también le dotan de dinamismo y flexibilidad, considerando que tanto el territorio, la cultura y el ambiente en general se encuentran bajo constantes cambios actuales, o a futuro también, lo cual genera la capacidad de asimilar las variaciones que puedan presentarse. Finalmente, debe considerarse que, si bien se trata de planes que abarcan zonas reducidas de un territorio específico, debe asegurarse “la coordinación y articulación de las políticas sectoriales y de diversos niveles territoriales” (López, 2000).

4. UTILIZACIÓN DE POTS EN EL MARCO INTERNACIONAL

Como se mencionó precedentemente, este instrumento es ampliamente utilizado en diversos países. Uno de ellos, el caso de Alemania, cuya estructura es federal, se otorga mayor “independencia a las administraciones locales” (Urteaga, 2011, p. 269), y se regula desde la década de 1990. Es por esta razón que, en el ámbito del ordenamiento territorial, son los Länder quienes se encargan de la elaboración de estos planes, en atención a decisiones secuenciales, en el que cada región dispone de su propia zonificación, la misma que se relaciona directamente con las decisiones “macro” adoptadas por el Estado Federal alemán.

En atención a esto, el *Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung* (BMVBS) —Ministerio Federal de Transportes, Construcción y Desarrollo Urbano alemán— no dispone de competencia para intervenir de forma específica y decidir sobre los *Länder* y *Bund*, toda vez que son éstos quienes adoptarán las decisiones finales, en atención a sus propias necesidades, considerando las tecnologías adecuadas para cada uno de éstos. Sin embargo, el Estado Federal es competente para formular políticas nacionales y asegurar el cumplimiento de los principios constitucionales, y de preparar informes a ser presentados ante el Parlamento Federal (Urteaga, 2011). Esto en el contexto del acuerdo climático de París del 2015 que suscribió y ratificó Alemania.

Por ejemplo, en la ciudad de Augsburg, se ha señalado que en dicha zona se pueden realizar las siguientes actividades: (i) construcción; (ii) suministro; (iii) Zonas de Uso Público; (iv) Zonas Verdes; (v) espacios abiertos, entre otros.

Por su parte, en Colombia se clasifican los POTs desde 1997, de acuerdo a cuán grande es una población determinada. Siendo así, existen los siguientes:

- Plan de Ordenamiento Territorial, que se elaboran y adoptan por autoridades de distritos y municipios con población superior a 100.000 habitantes.
- Plan Básico de Ordenamiento Territorial, elaborados y adoptados por autoridades de distritos y municipios con población entre 30.000 y 100.000 habitantes.
- Esquema de Ordenamiento Territorial, elaborados y adoptados por autoridades de los municipios con población inferior a los 30.000 habitantes. (Cámara de Comercio de Bogotá, s.f.)

Los POTs colombianos contienen políticas, objetivos, estrategias territoriales, y contenidos de mediano y largo plazo, que abarcan entre ocho y doce años, respectivamente. Así como la identificación de las acciones para el aprovechamiento de sus ventajas y competitividad en función a las capacidades territoriales, y oportunidades.

También se presenta contenido estructural, como modelo de ocupación del territorio, fija estrategias de localización, distribución de actividades, establece las características de los sistemas de comunicación vial, así como áreas de protección y conservación ambiental y patrimonial, zonas de riesgo para los asentamientos humanos, clasificación de tipos de suelo (rural, urbano, expansión urbana), áreas de reserva para la infraestructura vial, de servicios públicos de transporte, espacios turísticos, entre otros (Cámara de Comercio de Bogotá, s/f).

Otros aspectos para mencionar son: (i) el componente urbano, que presenta las normas y decisiones de la administración del desarrollo, ocupación y gestión de suelos de acuerdo con sus clasificaciones; y (ii) el componente rural, que establece normas y decisiones para garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y cabecera municipal, así como la utilización de suelos rurales, y decisiones administrativas respecto de los servicios a ser brindados a la población rural.

Adicionalmente, los POTs colombianos consideran programas, proyectos, instrumentos de gestión administrativa e institucional, que tienen como base a aquellos que deben elaborar programas de ejecución que atienden a la vigencia de cada uno de estos planes, para así poder materializar los compromisos asumidos dentro del plazo planteado, lo cual contribuye con la flexibilidad y dinamismo de éstos. Así también, se consideran los cambios normativos, físicos, urbanísticos, y financieros necesarios para continuar con el dinamismo de la herramienta otros (Cámara de Comercio de Bogotá. s/f).

5. APLICACIÓN DEL POT EN EL PERÚ

Es sabido que, desde la década de 1990, se llevó a cabo una nueva ola de fuerte migración, motivada por la violencia política y una década posterior con los precios altos de los minerales un nuevo proceso de expansión económica, que generó una nueva reorganización de la ocupación del territorio, toda vez que se inició un proceso de inversiones importantes, en diversas zonas del país. Esto obliga a pensar en la necesidad de un orden y un equilibrio en relación con la naturaleza. Una explotación racional de los recursos, de la mano con una ocupación ordenada y equilibrada del territorio. Asimismo, tal como fue señalado anteriormente, el Ordenamiento Territorial es una herramienta que propone la utilización de un territorio y sus recursos de forma sostenible y racional, de manera que se logre una cohesión territorial, y poder brindar una mejor calidad de vida para los ciudadanos, a la par de conservar los recursos naturales (Glave, 2016).

El Perú ha regulado la Organización Territorial desde el año 2002, por medio de la Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial (en adelante, Ley de Organización Territorial), la misma que tiene por objeto establecer las definiciones básicas, criterios técnicos y procedimientos para el tratamiento de demarcación territorial que es competencia exclusiva del Poder Ejecutivo, tal como se establece en el artículo 1 de la mencionada ley.⁸

⁸ Artículo 1 de la Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial

Asimismo, los objetivos de la demarcación territorial son para definir circunscripciones territoriales de nivel distrital, provincial y departamental, que garanticen el ejercicio del gobierno, y la administración, y faciliten la conformación de las regiones. Así como generar información de carácter técnico-cartográfica que contribuya en la elaboración de los planes de desarrollo de nivel local, regional y nacional⁹. Las acciones de demarcación territorial se sustentan en principios de unidad, contigüidad, continuidad e integración, y en criterios técnicos de orden poblacional, geográfico, socioeconómico, y cultural mínimos.¹⁰

Desde la promulgación de la mencionada norma, se han promovido en el país diversos instrumentos técnicos públicos para contribuir la gestión eficiente del territorio; sin embargo, la ocupación desordenada del territorio, el crecimiento acelerado de las ciudades y de la inversión, han generado grandes impactos y cambios en el suelo, la biodiversidad y el patrimonio natural y en las dinámicas económicas y sociales que son, también, parte del territorio nacional.

Por su parte, la Ley 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, Ley General del Ambiente), señala que la asignación de usos se basa en la evaluación de las potencialidades y limitaciones del territorio utilizado, entre otros criterios físicos, biológicos, ambientales, sociales, económicos y culturales, mediante el proceso de Zonificación Ecológica y Económica (en adelante, ZEE). Dichos instrumentos constituyen procesos dinámicos y flexibles, y están sujetos a la Política Nacional Ambiental.¹¹

La ZEE es un proceso dinámico y flexible para la identificación de diferentes alternativas de uso sostenible de un territorio determinado, basado en la evaluación de sus potencialidades y limitaciones con criterios físicos, biológicos, sociales, económicos y culturales. Es un instrumento técnico y orientador del uso sostenible de un territorio y sus recursos naturales, tal como se establece en el Reglamento de ZEE.¹²

Asimismo, la Ley General del Ambiente regula el ordenamiento territorial ambiental, señalando que es un objetivo de la descentralización en materia de gestión ambiental. En el proceso de descentralización se prioriza la incorporación de la dimensión ambiental en el ordenamiento territorial de las regiones

⁹ Artículo 3 de la Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial

¹⁰ Artículo 4 de la Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial

¹¹ Artículo 21 de la Ley 28611, Ley General del Ambiente

¹² Aprobado mediante Decreto Supremo 087-2004-PCM

y en las áreas de jurisdicción local, como parte de sus respectivas estrategias de desarrollo sostenible.¹³

Sin embargo, resulta sumamente importante recalcar que esta norma dispone la obligación de los gobiernos regionales y locales de coordinar sus políticas de ordenamiento territorial, entre sí, y con el Gobierno Nacional, considerando las propuestas que al respecto formule la sociedad civil. Esta obligación también incluye la promoción, formulación y ejecución de planes de ordenamiento urbano y rural, en concordancia con la Política Nacional Ambiental y con las normas urbanísticas nacionales, considerando el crecimiento planificado de las ciudades, así como los diversos usos del espacio de jurisdicción, en cumplimiento de la legislación vigente, en concordancia con el principio de la sostenibilidad.¹⁴

En atención a lo señalado en las normas precitadas, queda la pregunta, ¿se está haciendo uso de la herramienta del POT tal como se ha dispuesto en las normas? En realidad, algunas regiones han avanzado con la zonificación económica y ecológica, por ejemplo, se puede mencionar el caso del departamento de Cajamarca, donde se empezó a elaborar la propuesta de ZEE para dicho departamento como paso previo para la elaboración del POT.

Sin embargo, desde el año 2014, al perder el carácter vinculante el POT, se evidencia que ha perdido fuerza esta herramienta de sostenibilidad y existen otros temas urgentes que son de mayor prioridad para los gobiernos de turno, a pesar de que este tipo de herramienta podría ser sumamente importante para materializar la sostenibilidad, considerando que se trata de un orden básico en las inversiones, a partir de la mejor actuación de las municipalidades y gobiernos regionales, que permite determinar alternativas para la utilización de los recursos naturales de la zona en atención a la Política Nacional Ambiental.

Asimismo, y en atención a su origen, esta herramienta no debe ser utilizada como arma política para limitar o frenar el desarrollo económico de las regiones, es decir, respondiendo a intereses políticos de determinados actores políticos, porque los fundamentos de su accionar deben ser científicos y técnicos. La promoción de las inversiones sostenibles es más que necesaria, dado que permiten llevar el desarrollo humano a las regiones, considerando las tecnologías adecuadas en las diversas actividades autorizadas, en atención al artículo 58 de la Constitución peruana, donde el Estado debe orientar el desarrollo del país.

¹³ Artículo 22 de la Ley 28611, Ley General del Ambiente

¹⁴ Artículo 22, y Artículo 23 de la Ley 28611, Ley General del Ambiente

A pesar de ello, a mayo de 2021, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento culminó con la elaboración de 48 Planes Urbano-Territoriales (de entre los cuales se pueden mencionar 33 Planes de Desarrollo Urbano, 14 Planes de Acondicionamiento Territorial, y 1 Plan de Desarrollo Metropolitano) para municipios distritales y provinciales en Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad, Áncash, Lima e Ica, lo cual ha generado un claro beneficio para 2.3 millones de ciudadanos, dentro del marco del Proyecto “Reconstrucción con Cambios” (MVCS, 2021).

Estos documentos, como sabemos, “permitirán mejorar la calidad de la inversión pública mediante el programa de inversiones que generen un impacto positivo” (MVCS, 2021), reduciendo así, las brechas en el acceso a servicios públicos de saneamiento básico, agua potable, así como brechas en infraestructura, y equipamientos (MVCS, 2021).

En atención a todo lo mencionado hasta el momento, disposiciones como la Ley N° 30230 representan, sin duda, un retroceso al ordenamiento territorial, vamos a analizarla:

6. IMPLICANCIAS DE LA LEY 30230 EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

E julio de 2014, fue aprobada la Ley 30230, “Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país”, la misma que regula aspectos del Ordenamiento Territorial, dentro de las medidas para la promoción de la inversión en materia ambiental. Esta norma, que forma parte del “Paquetazo Ambiental”, emitido durante el gobierno de Ollanta Humala, establece en su artículo 22 que:

El ordenamiento territorial es un proceso político y técnico administrativo destinado para orientar la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio, sobre la base de la identificación de potencialidades y limitaciones, considerando criterios económicos, socioculturales, ambientales e institucionales.

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. **Ni la Zonificación Económica Ecológica, ni el Ordenamiento Territorial asignan usos ni exclusiones de uso.** [Énfasis agregado].

El mencionado artículo, lamentablemente, es contrario a las disposiciones del artículo 7.c) del Decreto Legislativo 1013, “Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente” (en adelante, “MINAM”) porque éste señala que es el MINAM el encargado de

establecer las políticas, criterios, herramientas y procedimientos de carácter general para el OT nacional, en coordinación con las entidades correspondientes.

De este modo, el MINAM fue desplazado de su función, perdiendo la capacidad decisoria respecto de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial, considerando que el voto del sector ambiente representa solo un porcentaje en la toma de decisiones sobre esta materia en la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).

Este hecho afecta, de manera directa, el proceso de formulación de la Política del OT, porque, dadas sus características, este proceso debe permitir la participación de actores estratégicos, como los gobiernos locales y regionales, quienes, de acuerdo con sus competencias, formulan los planes de ordenamiento territorial de sus respectivas regiones.¹⁵

Asimismo, este artículo dispone que la “Zonificación Económica Ecológica ni el Ordenamiento Territorial asignan usos ni exclusiones de uso”, lo cual es contrario a la finalidad de los POTs, considerando que éstos establecen políticas y los marcos de regulación para la ocupación y uso de los territorios de una manera sostenible.

Al no permitir que los POTs asignen los usos territoriales, el caos generado por la desorganización, así como el desorden del crecimiento apresurado de ciudades y zonas de desarrollo urbano se ha acentuado, impidiéndose que, por medio de procesos de planificación local y regional para el desarrollo de los gobiernos sub-nacionales, pueda brindarse una solución en atención a las necesidades específicas de cada región, en atención a la vida social, y al patrimonio cultural y natural de cada zona.

Por ejemplo, es sabido que, en diferentes departamentos del Perú ocurren severos impactos, como Lima, la capital, donde se ha llenado de cemento los antiguos valles del Río Rímac y el Chillón, cerrando la alacena del autoabastecimiento de la ciudad, desde sus orígenes o en Arequipa, en los que el centro de la ciudad estuvo totalmente “congestionado comercialmente y saturado de líneas de transporte” (Quiroz, 1988, p. 48). Y desde la década de 1990 (aproximadamente) son los mismos habitantes de dichas ciudades quienes solicitan la adopción de medidas, por parte de la Municipalidad, y del Gobierno Regional, que impidan el congestionamiento de las ciudades, y permitan la ubicación de aquellas personas que se ocupan de las actividades comerciales en espacios

¹⁵ Lo cual es concordante con las disposiciones del artículo 6 de la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización; y con el artículo 53 de la Ley 27867, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales.

donde puedan desenvolverse con mayor amplitud, considerando que es necesario también analizar el pilar social (dentro de una visión sostenible) de las medidas de OT.

Es precisamente esta característica sostenible y dinámica, la que no es explorada por el artículo 22 de la Ley 30230, al no reconocer que se trata de un proceso técnico y administrativo para la toma de decisiones con actores relevantes tanto sociales, económicos, y políticos, en atención a las necesidades técnicas específicas de cada región y zona. Esto con el objetivo de poder tomar una decisión respecto de la ocupación ordenada y el uso sostenible del territorio peruano, la elaboración de políticas públicas para el desarrollo sostenible de las inversiones. Para lo cual se requiere identificar las ventajas, potencialidades y limitaciones del territorio, así como los criterios ambientales, sociales, económicos, culturales, y geopolíticos (DAR, 2014).

7. CONCLUSIONES

- Se debe recuperar el carácter vinculante del ordenamiento territorial, que podría dar una solución sostenible y ordenada al crecimiento descontrolado de diversos espacios del territorio nacional, urbanos y rurales, como una forma de lograr un uso racional y equilibrado de los recursos, además de evitar conflictos por dichos espacios geográficos, donde se podrán realizar actividades específicas. Permitiendo, a su vez, el desarrollo y crecimiento sostenido y sostenible de tantos centros poblados como ciudades (Español, 2015), en atención a objetivos planteados a nivel nacional.
- Los POTs cumplen una función pública, compleja, que aún no ha sido implementada de forma completa en el mismo mundo desarrollado. Requiere de un apoyo constante de instrumentos técnicos y jurídicos, y de participación desde diversas áreas del conocimiento, para equilibrar las necesidades y consideraciones específicas que ayudarán a otorgarle a dicho espacio una mejor definición, así como determinar el mejor uso para éste.
- Los POTs son herramientas que ayudarán a la sostenibilidad de ciudades y espacios rurales en regiones, así como de todo el país, al ordenar las disposiciones administrativas referidas a la utilización de recursos naturales, renovables y no renovables, así como determinar las prioridades, planificar el crecimiento de las ciudades, de forma ordenada y adecuada.
- Esta herramienta es utilizada en diversos países, como Colombia o Alemania, en atención a sus formas de gobierno y permite reducir el

aprovechamiento irracional de recursos naturales, la severa afectación en la Amazonía y diversos ecosistemas y la contaminación.

- Los POTs no deben ser utilizados como una barrera irracional al desarrollo ni a la inversión privada o pública, son una herramienta vital para el crecimiento sustentable, dentro de las leyes y disposiciones normativas emitidas por el Estado peruano, considerando la obligación del Estado de poner en valor sus recursos, de forma sustentable y equilibrada, en beneficio de sus ciudadanos del presente y las futuras generaciones.

8. LISTA DE REFERENCIAS

- Cuberes, D. (2021). El origen y crecimiento de ciudades. *Panorama Social*. (32), 9-21. <https://www.funcas.es/wp-content/uploads/2021/02/David-Cuberes.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2022, 10 de julio). *Población peruana alcanzó las 33 millones 396 mil personas en el año 2022*. [boletín N° 115] <https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/noticias/nota-de-prensa-no-115-2022-inei.pdf>
- La República. (2020, 26 de agosto). ATU niega que vaya a expropiar terreno de la Universidad Agraria para la Línea 4 del Metro. *La República*. <https://larepublica.pe/sociedad/2020/08/26/universidad-agraria-atu-niega-que-vaya-a-expropiar-campus-para-linea-4-del-metro-de-lima/>
- Redacción RPP. (2019, 14 de octubre). Vecinos y autoridades reclaman soluciones al conflicto limítrofe entre San Juan de Lurigancho y Huarochirí. *RPP Noticias*. <https://rpp.pe/lima/actualidad/san-juan-de-lurigancho-huarochiri-vecinos-y-autoridades-marchan-para-pedir-soluciones-a-conflicto-limitrofe-noticia-1224446?ref=rpp>
- Organización Panamericana de la Salud y Organización Mundial de la Salud. (2017). *Emergencia por impacto del Fenómeno “El Niño Costero” - Perú, 2017*. <https://www.paho.org/es/peru/emergencia-por-impacto-fenomeno-nino-costero-peru-2017>
- Español, E. (2015). *Ideas clave y evolución en la ordenación territorial contemporánea. Evolución de los paradigmas disciplinares en base a los planes regionales de Nueva York (1929), Londres (1944), Copenhague (1947), París (1965), Barcelona (1966 y 2010), Holanda (2004), Bolonia (2004) y Marsella (2012)*. [Tesis de maestría, Universitat Politècnica de Catalunya]. Repositorio Institucional UPC. https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2117/78167/08BCN_EspanolEsteban.pdf?sequence=1&isAllowed=y

- Montañez, G. y Delgado, O. (1998). Espacio, Territorio y Región: Conceptos básicos para un proyecto nacional. *Cuadernos de Geografía* 7(1-2), 120-134.
- Canziani, J. (2021). *Paisaje y Territorio en el Perú*. Fondo Editorial PUCP.
- Glave, M. (2009). Ordenamiento Territorial y Desarrollo en el Perú: Notas conceptuales y balance. *Desarrollo rural y recursos naturales*, 123- 165
http://www.grade.org.pe/upload/publicaciones/archivo/download/pubs/30_glave.pdf
- López, K. (2000). *Ventajas del Ordenamiento Territorial Frente a los Instrumentos de Ordenamiento Territorial Aplicados a la Región de Valparaíso*. [Tesis de Licenciatura, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso]. Repositorio Institucional.
http://opac.pucv.cl/pucv_txt/txt-6000/UCL6447_01.pdf
- Villegas, E., Cifuentes, A., Contreras, D., y Fernández, L. (2015). Ordenamiento territorial como instrumento para la zonificación ambiental a través de la Estructura Ecológica Principal, como apoyo a la formulación de los POTs y los POMCAS en Colombia. *Revista de Tecnología* 14(2), 49-76.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6041486>
- Wieland, P. (2017). *Introducción al Derecho Ambiental*. Fondo Editorial PUCP.
- Soto-Cortés, J. (2015). El crecimiento urbano de las ciudades: enfoques desarrollista, autoritario, neoliberal y sustentable. *Paradigma económico* (1), 127-149.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5926288>
- Urteaga, E. (2011). Modelos de Ordenación del Territorio en Europa: Francia, Alemania y Reino Unido. *Revista Estudios Geográficos* 72(270), 263- 289.
<https://estudiosgeograficos.revistas.csic.es/index.php/estudiosgeograficos/article/view/341/344>
- Cámara de Comercio de Bogotá. (s.f.). *Plan de Ordenamiento Territorial*.
<https://www.ccb.org.co/Transformar-Bogota/Gestion-Urbana/Ordenamiento-territorial/Plan-de-Ordenamiento-Territorial-Bogota>
- Glave, M. (2016). Gestión territorial local e industrias extractivas: los casos de Querocoto (Cajamarca) y Challhuahuacho (Apurímac). En Glave M. & Damonte, G. (eds.) *Industrias extractivas y desarrollo rural territorial en los Andes peruanos: los dilemas de la representación política y la capacidad de gestión para la descentralización* (pp. 79-96). GRADE.
- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. (2021, 26 de mayo). *Ministerio de Vivienda culminó la elaboración de 48 planes urbano-territoriales a nivel nacional*. [Comunicado de prensa]

<https://www.gob.pe/institucion/vivienda/noticias/494988-ministerio-de-vivienda-culmino-la-elaboracion-de-48-planos-urbano-territoriales-a-nivel-nacional>

Quiroz, E. (1988). Arequipa Monumental y su conservación. En *En Torno a mi Ciudad: Arequipa* (pp. 47-50). Publiunsa.

Asociación Nacional de Centros (ANC); Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES); Conferencia Nacional Sobre Desarrollo Social (CONADES); CooperAcción; Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR); Forum Solidaridad Perú (FSP); Red Muqui. (2014). *Impactos, Intereses y Beneficiarios de la Ley N° 30230*.

https://dar.org.pe/archivos/publicacion/analisis_Ley30230.pdf