

CONSIDERACIONES JURÍDICAS SOBRE EL ORDENAMIENTO
TERRITORIAL AMBIENTAL

*Pierre Foy Valencia**

RESUMEN

¿Qué es ordenamiento territorial? ¿Cuál es su importancia como instrumento de gestión ambiental? En el presente artículo el autor da respuesta a estos y otros temas en relación con la importancia que presenta este concepto como herramienta para el desarrollo sostenible. Asimismo, realiza un análisis exegético de cómo ha sido abordado este concepto en cada nivel de gobierno, siempre vinculado al medio ambiente.

Palabras clave: Ordenamiento territorial, gestión ambiental, desarrollo sostenible

ABSTRACT

What is land management? How important it is as instrument for environmental monitoring? In this paper the author tries to answer to this and other issues related to the importance of this concept as a tool for sustainable development. Moreover, it presents an exegetic analysis of how this concept has been attended by governmental administrations linked to the environment.

Key words: Land management, environmental monitoring, sustainable development

* Profesor asociado de la PUCP. Docente en Derecho Ambiental. Co-director del Consorcio en Derecho Ambiental Foy & Valdez (CDAFV). Docente de la Universidad Nacional Agraria La Molina y la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. <pfoy@pucp.edu.pe>

1. DISQUISICIONES METODOLÓGICAS PREVIAS

El territorio es un concepto complejo que supone diversas miradas interdisciplinarias¹ y que bajo el enfoque del ordenamiento del territorio (OT) procura adquirir un carácter más técnico y especializado, no exento de problemas interpretativos. Como refiere Pérez Andrés (1998: 19) citando a Sáenz de Buruaga (1980: 18) «la Ordenación del Territorio resulta ser un concepto complejo, polifacético, relativo, pluridimensional, ambivalente, y, sobre todo, antropocéntrico, del que, ciertamente, puede decirse que está llamado a ser un reflejo palpable del grado de eficiencia y equidad adquirido por una determinada sociedad». La Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983 la definió como:

La expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad, con multitud de objetivos, entre ellos el desarrollo socioeconómico y equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales, la protección del medio ambiente, y por último, la utilización racional del territorio. Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio² según un concepto rector.

Para ello se fija como objetivos:

- El desarrollo socioeconómico equilibrado y sostenible
- La mejora de la calidad de vida de la población, a través de su acceso al uso de los servicios e infraestructuras públicas y del patrimonio natural y cultural
- La gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente, de forma compatible con la satisfacción de las necesidades crecientes de recursos, así como con el respeto a las peculiaridades locales
- La utilización racional del territorio

En buena cuenta el conjunto de normativas sobre ordenación del territorio recibe el nombre de ordenamiento territorial (OT)

En la línea de lo expuesto y desde una perspectiva del derecho cabría aludir al Sistema Jurídico del OT, como aquel que aborda este concepto. No obstante que la acepción más convencional tiende a asociarlo con el Derecho Urbanístico (Castro Pozo 2007), somos de la idea que no debiera circunscribirse a dicho ámbito, independientemente de su origen histórico, sino que conceptualmente requiere ser encuadrado en una

¹ El territorio se puede enfocar como una realidad geográfica, cultural, antropológica, histórica, física, psicológica, etológica, económica, matemática, como espacio recursivo, entre otras. «Es una expresión compleja que conjuga al medio y a los componentes y procesos que contiene: grupos sociales, relaciones, conflictos. Vale decir, el territorio tiene un continente y un contenido, no se reduce solo a la complejidad de su continente físico-natural» (Bozzano 2000: 28-29).

² Sobre el espacio, véase *Espacio: teoría y praxis*, de H. Córdova Aguilar (editor) (1997: 434). En esta misma obra y desde el Derecho Ambiental, véase Foy, «Espacio y Derecho Ambiental (Consideraciones para un enfoque jurídico ambiental del espacio)», pp. 83-109.

lógica jurídica interdisciplinaria. Como refiere Zaniel Novoa, a consecuencia de los problemas de la posguerra mundial «y paralelamente a la congestión en los principales centros metropolitanos, el espacio rural en Europa adquiere mayor importancia. En estas circunstancias han de surgir nuevos conceptos como la «Town and Country Planning» inglesa, «L'Amenagement du Territoire» francesa y la «Raumordnung» alemana, que intentan impulsar la ordenación del territorio en Europa, trascendiendo el ámbito urbano hacia el resto del territorio» (Novoa 2005: cap. V). Esa perspectiva es la que nos permite sustentar este enfoque jurídico más amplio y sistémico³.

2. EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

2.1. Aspectos conceptuales

Según la reconocida obra de Pujadas y Font (1998), para ordenar el territorio se debe responder a tres interrogantes:

- a. *¿Qué se ha de ordenar?* Los múltiples usos coexistentes del suelo que requieren una asignación específica y diferenciada.
- c. *¿Para qué ordenar?* Mayormente tales objetivos son recogidos por las legislaciones para el impulso del desarrollo económico, mejorar la calidad de vida, proteger el medio natural, entre otros.
- d. *¿Cómo ordenar?* Se refiere a los criterios de ordenación considerando el carácter escaso o limitado del suelo.

En buena cuenta, el OT requiere simultáneamente definir: usos alternativos, criterios sobre qué usos son los más adecuados y un poder para impulsar la alternativa escogida (Pujadas y Font 1988: 12).

En nuestra región uno de los estudiosos más reputados es Massiris (2002), quien con diversos tratamientos sobre la materia ha sistematizado conceptos⁴ y experiencias

³ Refiere Novoa (2005): «El ordenamiento del territorio ha sido una práctica parcial que intentó, a partir de diagnósticos descriptivos de la estructura del territorio y con diversos criterios, arribar a propuesta de zonificación sectorial: del suelo urbano, de los recursos naturales y del territorio nacional, para diferentes fines. Son pocos los estudios que han considerado la dinámica y el carácter relacional del territorio nacional; por ende, se han tenido dificultades para producir una lectura correcta de los procesos y problemas territoriales y las oportunidades que ofrecía el mismo».

⁴ Cuadro 1. Conceptos de ordenación territorial

Claudius Petit, especialista francés 1950	«La búsqueda en el ámbito geográfico de la mejor repartición de los hombres en función de los recursos naturales y de las actividades económicas» (Massé 1974, citado por Méndez 1990: 93).
G. Sáenz de Buruaga España, 1969.	«Es el estudio interdisciplinario y prospectivo de la transformación óptima del espacio regional, y de la distribución de esta transformación y de la población total entre núcleos urbanos con funciones y jerarquías diferentes, con vistas a su integración en áreas supranacionales» (Pujadas y Font 1998: 11).
J. Lajugie y otros Francia, 1979.	«El objeto de la ordenación del territorio es de crear, mediante la organización racional del espacio y por la instalación de equipamientos apropiados, las condiciones óptimas de valorización de la tierra y los marcos mejor adaptados al desarrollo humano de los habitantes» (Grenier 1926).

normativas (1999). En síntesis, para él la ordenación del territorio es un proceso y un instrumento de planificación, de carácter técnico-político-administrativo con el que se pretende configurar, en el largo plazo, una organización del uso y ocupación del territorio, acorde con sus potencialidades y limitaciones, las expectativas y aspiraciones de la población y los objetivos de desarrollo. Se concreta en planes que expresan el modelo territorial de largo plazo que la sociedad percibe como deseable y las estrategias mediante las cuales se actuará sobre la realidad para evolucionar hacia dicho modelo.

Complementariamente, el propio autor considera que el OT en la tanto es «un conjunto de medidas y acciones públicas mediante las cuales la sociedad adapta la organización del espacio a las necesidades de los procesos económicos y sociales que operan sobre el territorio. En tal sentido, no es comprensible concebir el OT independiente de la política económica, social y ambiental» (Massiris 1999: 53). Esta percepción más dinámica y sistémica es la que viene ganando terreno y ello se reflejará en las propuestas de políticas y normativas territoriales.

Carta Europea de Ordenación del Territorio. 1983	“Es ala vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio, según un concepto rector” (CEMAT 1983).
Ley Orgánica de “Ordenación del Territorio. Venezuela, 1983.	“Regulación y promoción de la localización de los asentamientos humanos, de las actividades económicas y sociales de la población, así como el desarrollo físico espacial, con el fin de lograr una armonía entre el mayor bienestar de la población, la optimización de la explotación y uso de los recursos naturales y la protección y valorización del medio ambiente, como objetivos fundamentales del desarrollo integral” (Congreso de la República de Venezuela 1983).
Comisión de Desarrollo y m. a. de América Latina y el Caribe. 1990.	“Camino que conduce a buscar una distribución geográfica de la población y sus actividades, de acuerdo con la integridad y potencialidad de los recursos naturales que conforman el entorno físico y biótico, todo ello en la búsqueda de unas condiciones de vida mejores” (Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina 1990).
Ley de Desarrollo Territorial Colombia, 1997.	“Conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas..., para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales” (Congreso de la República de Colombia 1997).
Proyecto de Ley de OT, Costa Rica, 1998.	“Proceso dinámico, interactivo e iterativo de diseño de cambios integrales en las políticas públicas para la clasificación y el uso racional, eficiente y estratégico del territorio, de acuerdo con criterios económicos, culturales y de capacidad de carga ecológica y social” (Ministerio de Planificación Nacional 1998: 3).
Grupo Interinstitucional de OT. México, 2000.	“Estrategia de desarrollo socioeconómico que, mediante la adecuada articulación funcional y espacial de las políticas sectoriales, busca promover patrones sustentables de ocupación y aprovechamiento del territorio” (SEDESOL y otros 2000).
Proyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, Costa Rica, 2000.	“Conjunto de políticas o directivas expresamente formuladas, normas y programas que orienten y regulen las actuaciones y procesos de ocupación, desarrollo y transformación del territorio y el uso del espacio” (Presidencia de la República de Costa Rica 2000).
Anteproyecto de Decreto-Ley de planificación física, Cuba, 2001.	“Disciplina técnico administrativa destinada a mejorar las condiciones que tiene el territorio para las funciones sociales y económicas. Se concreta en los ámbitos nacional, provincial, municipal y urbano y su contenido fundamenta es la estructuración del espacio físico” (Instituto de Planificación Física 2001).
Proyecto de Ley de OT. Bolivia, 2001.	“Proceso de organización del uso y la ocupación del territorio, en función de sus características biofísicas, ambientales, socioeconómicas, culturales y político-institucionales, con la finalidad de promover el desarrollo sostenible del país” (Senado Nacional 2001).

Como tendencia se suele afirmar la existencia de dos grandes modelos de OT:

- a. De una parte, el concepto más estricto de la ordenación del territorio, representado por el modelo alemán (*Raumordnung*), que entiende el concepto como la planificación física del territorio sin tener en cuenta sus posibles vinculaciones con la planificación económica, cultural, de los recursos naturales. Massiris (1999) alude a este enfoque en casos como Alemania, Austria, Suiza, Holanda, Italia, España y Portugal, donde se da «la planificación física a escala regional, subregional y local, con énfasis en el uso y ocupación del territorio, a partir de la coordinación de los aspectos territoriales de las políticas sectoriales y la coordinación del planeamiento urbanístico municipal».
- b. Modelo más amplio y coordinado como es el francés (*Aménagement du territoire*), desvinculado del urbanismo y que busca el aprovechamiento global del territorio y sus recursos naturales. En este modelo, Massiris (1999) se refiere como el de la «planificación territorial integral vinculada estrechamente a la planificación económica y social, con el objeto de garantizar el equilibrio en el desarrollo regional, son los casos de Francia y el Reino Unido, entre otros».

Para Domingo Gómez Orea (2002) el, básicamente, ordenar el territorio implica identificar, distribuir, organizar y regular las actividades humanas en el territorio conforme ciertos criterios y prioridades, pudiendo señalarse de la OT como aquella expresión en el espacio de las políticas económica, social, cultural y ambiental de una sociedad donde el sistema territorial es un resultado de aquellas. En esa perspectiva habrían niveles de justificación de la OT: 1) Un enfoque planificado del desarrollo (es preferible un enfoque planificado a la evolución espontánea del mercado; además, superar la parcialidad y el reduccionismo de una planificación sectorial), 2) La superación de ciertos paradigmas sociales (expresado en la tendencia del estilo de desarrollo hacia el desequilibrio territorial; las pautas de consumo y comportamiento irracional de la población; la pugna entre el interés público y el interés privado; la aparente contradicción entre conservación y desarrollo, la competencia entre sectores socioeconómicos, el conflicto entre interés local e intereses derivados de ámbitos superiores); y 3) En un tercer nivel más concreto los problemas derivados del desequilibrio territorial, degradaciones ecológicas y despilfarro de recursos naturales, ignorancia de los riesgos naturales en la localización de actividades, mezcla y superposición desordenada de usos, accesibilidad a la explotación de los recursos territoriales, accesibilidad de la población a los lugares de trabajo, dificultades territoriales para dotar de equipamiento y servicios públicos a la población, conflictos entre actividades y sectores, descoordinación entre organismos públicos del mismo rango y entre distintos niveles administrativos.

En una aproximación realmente omnicompreensiva, Massiris (1999) nos brinda dos alcances importantes para tener una visión más integral de los procesos del OT en el mundo.

a) **Cualidades del OT en el mundo.** Destacan a modo de características claves del OT en el mundo:

- Visión integral del territorio y multidimensionalidad de las políticas y planes de OT
- Énfasis en la planificación física espacial
- Existencia de directrices jerarquizadas: nacional, regional, subregional, local
- Sólida organización institucional para la gestión ordenadora que garantiza la orientación y coordinación horizontal y vertical de las entidades participantes en el proceso y la integración de las políticas y planes sectoriales y territoriales
- Alta participación social y concertación de los escenarios futuros de OT
- Valoración del OT como estrategia de apoyo para el logro del desarrollo sostenible
- Respaldo político y financiero a los planes de OT
- Visión prospectiva de los planes y continuidad en el tiempo
- Disponibilidad de información de buena calidad y apoyo a las entidades productoras de información geográfica/territorial, las cuales se consideran fundamentales para el éxito del OT
- Divulgación amplia de los planes entre los ciudadanos y preocupación por la educación en el tema

b) **Problemas que conciernen al OT en el mundo.** A modo de predominio en el mundo, se reconoce los siguientes problemas concernientes al OT:

- Conflictos de uso de la tierra por incompatibilidad
- Aprovechamiento no sostenible de los recursos naturales
- Ocupación de áreas sujetas a amenazas naturales
- Desarrollo espacial de corredores viales, redes de transporte y de comunicaciones
- Expansión urbana desordenada
- Desequilibrios en el acceso a servicios públicos y sociales en áreas urbanas y rurales
- Desequilibrios territoriales de la distribución de actividades y oportunidades de empleo
- Desequilibrios de la organización urbano-regional
- Desequilibrios en el desarrollo urbano y rural y sus interdependencias
- Elevación de la competitividad territorial.

2.2. Antecedentes normativos comparativos

El siguiente cuadro de Massiris (2002) nos permite una visión comparativa del concepto de ordenación del territorio en algunos países latinoamericanos:

País	Concepto de ordenamiento territorial
Argentina	“Conjunto de acciones técnico-político-administrativas para la realización de estudios, la formulación de propuestas y la adopción de medidas específicas en relación con la organización de un territorio, a fin de adecuarlo a las políticas y objetivos de desarrollo general establecidos por los distintos niveles jurisdiccionales (Nación, Provincia, Municipio) y en concordancia con sus respectivas estrategias” (Provincia de Buenos Aires 1977).
Bolivia	“Proceso de organización del uso y la ocupación del territorio, en función de sus características biofísicas, ambientales, socioeconómicas, culturales y político-institucionales, con la finalidad de promover el desarrollo sostenible del país” (Senado Nacional 2001).
Colombia	“Conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales” (Congreso de la República de Colombia 1997).
Cosía Rica	“Proceso dinámico, interactivo e iterativo de diseño de cambios integrales en las políticas públicas para la clasificación y el uso racional, eficiente y estratégico del territorio, de acuerdo con criterios económicos, culturales y de capacidad de carga ecológica y social” (Ministerio de Planificación Nacional 1992: 3).
Cuba	“Disciplina técnico administrativa destinada a mejorar las condiciones que tiene el territorio para las funciones sociales y económicas. Se concreta en los ámbitos nacional, provincial, municipal y urbano y su contenido fundamental es la estructuración del espacio físico” (Instituto de Planificación Física 2001).
Chile	“Acción estatal ejercida consensuadamente, que permite la integración pública y privada, orientada a armonizar los usos del territorio, tanto público como privado, propendiendo a un uso racional y sustentable del territorio en su más amplio sentido” (CONAMA 1998).
Ecuador	“Zonificación económica, social y ecológica del país sobre la base de la capacidad del uso de los ecosistemas, las necesidades de protección del ambiente, el respeto a la propiedad ancestral de las tierras comunitarias, la conservación de los recursos naturales y del patrimonio natural. Debe coincidir con el desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio. El ordenamiento territorial no implica una alteración de la división político administrativa del Estado” (Congreso Nacional de Ecuador 1999).
El Salvador	“Establecer normas que regulen, promuevan, estimulen y coordinen, la eficiente y ordenada utilización del territorio nacional, haciendo el adecuado uso del suelo para la explotación racional y sostenible de los recursos naturales” (Asamblea Legislativa 1998).
Honduras	“Establecer un conjunto coherente de normas y principios, que regulen el proceso de ordenamiento territorial y de los asentamientos humanos, promoviendo la relación armónica entre la población y el territorio, orientando a la inversión pública y privada, fomentando la optimización del uso de los recursos naturales renovables y no renovables, para lograr el desarrollo sostenible” (Gobierno de Honduras 1999).
México	“Estrategia de desarrollo socioeconómico que, mediante la adecuada articulación funcional y espacial de las políticas sectoriales, busca promover patrones sustentables de ocupación y aprovechamiento del territorio” (SEDESOL y otros 2000).

La relativamente reciente Ley Orgánica para la Planificación y Gestión de la Ordenación del Territorio de Venezuela de 2006⁵, define el OT en los términos siguientes:

Artículo 2°.- Ordenación del Territorio. A los efectos de esta Ley, se entiende por Ordenación del Territorio a la política de Estado, dirigida a la promoción y regulación de la ocupación y uso del territorio nacional, a la localización y organización de la red de centros poblados de base urbana y rural, las actividades económicas y sociales de la población y la cobertura del equipamiento de infraestructuras de servicios, en armonía con el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales y la prevención de riesgos naturales, en función de la protección y valoración del ambiente, a fin de lograr los objetivos del desarrollo sustentable, crear las condiciones favorables a la recepción del gasto público y la orientación de la inversión privada como parte integral de la planificación económica y social de la Nación.

A su turno la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente definirán el OT como un ordenamiento ecológico⁶, así como el de planificación y gestión de la ordenación del territorio⁷:

Artículo 3°.- Para los efectos de esta Ley se entiende por:

XXIII.- Ordenamiento ecológico: El instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos.

Es interesante, siguiendo una perspectiva comparada, lo indicado en el primer párrafo de la exposición de motivos de la Ley de Ordenación Territorial de las Islas Baleares, del 1 de abril de 1987, cuando refiere el sentido más sustantivo y profundo de la función ordenadora del territorio:

La Ordenación del Territorio, al regular el uso del suelo de manera que haga posible el máximo bienestar del hombre que lo ocupa, ha de producir el disfrute equilibrado de una serie de valores tales como los económicos, sociales, culturales, sanitarios y ambientales. Para conseguirlo ha de girar en torno al hombre y ha de contemplar todos aquellos factores que inciden en la mejora de la vida del individuo y que tienen una apoyatura física en el territorio. Es, pues, un intento de contribuir a la construcción de una Sociedad a escala auténticamente humana, en la que las energías individuales, ejercidas en libertad, sean el fermento del bienestar y el progreso.

⁵ Publicada en *Gaceta Oficial* N° 38.388 de 1 de marzo del 2006.

⁶ La Nueva Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de enero de 1988 (Texto vigente). Última reforma publicada *DOF* 12 de febrero del 2007.

⁷ **Artículo 3°.** Planificación y Gestión de la Ordenación del Territorio. A los efectos de esta Ley, se entiende por Planificación y Gestión de la Ordenación del Territorio al proceso de naturaleza política, técnica y administrativa, dirigido a sistematizar la programación, evaluación, seguimiento y control de la ordenación del territorio, la cual forma parte del proceso de desarrollo sustentable del país, por lo que todas las actividades que se realicen a tal efecto deberán estar sujetas a las normas que regulan el Sistema Nacional de Planificación, y servir de base espacial para los planes de desarrollo económico y social y los demás planes legalmente establecidos.

Política de Ordenación del Territorio o Política Territorial es, en consecuencia, el conjunto de disposiciones legales, planes, programas y actuaciones que, con una visión integrada y conjunta, desarrolla un Gobierno de modo que las acciones territoriales respondan a deseos sociales de bienestar y, en definitiva, a la mejora de la calidad de vida de las personas y de la Sociedad.

En realidad, la tendencia normativa en la región se orienta a incorporar los aspectos ambientales en el OT; sin embargo, no todo se resuelve en la normas ambientales especializadas, sino más bien sucede que se «ambientalizan» las normas sobre OT, como en el caso de Venezuela. Al respecto, Juan José Díez Sánchez (2007: 49-66) recientemente se ha referido a la relación entre sostenibilidad y el OT, enfatizando la necesidad de contar con umbrales y cuotas de sostenibilidad para una gestión adecuada del territorio.

3. LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL PERUANA Y LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN AMBIENTAL⁸

Conocidos en la legislación comparada como instrumentos de política ambiental, en la Ley General del Ambiente, Ley 28611 del año 2005 (en adelante, LGA), los denomina instrumentos de gestión ambiental, manteniendo la acepción asumida al menos desde el año 1997 con el primer Reglamento del Consejo Nacional del Ambiente (CONAM). Con la LGA se les conceptualiza en los siguientes términos:

Artículo 16°.- De los instrumentos

16.1 Los instrumentos de gestión ambiental son mecanismos orientados a la ejecución de la política ambiental, sobre la base de los principios establecidos en la presente Ley, y en lo señalado en sus normas complementarias y reglamentarias.

16.2 Constituyen medios operativos que son diseñados, normados y aplicados con carácter funcional o complementario, para efectivizar el cumplimiento de la Política Nacional Ambiental y las normas ambientales que rigen en el país.

Habría que tener en cuenta que, en tanto se trata de instrumentos que progresivamente se van incorporando a nuestro sistema jurídico, realmente se hallan sometidos a un permanente proceso experimental de ensayo-error, lo cual se puede advertir incluso en el propio «desarrollo» (o cambio vertiginoso) de la terminología o fraseología jurídico-ambiental empleada en sus inicios. A ello se suma una diversidad de aspectos limitantes o condicionantes, como serían los procesos de sectorialización, adecuación tecnológica, concienciación, financiamiento, entre otros.

⁸ Para algunas consideraciones sobre el sistema jurídico ambiental peruano, véase de Pierre Foy «El Derecho Ambiental Peruano y la Ley General del Ambiente, Ley 28611: un estado de la cuestión». En Foy (editor) 2006.

La misma LGA, encuadra el OT en el variado marco de estos instrumentos. En efecto:

Artículo 17°.- De los tipos de instrumentos

17.1 Los instrumentos de gestión ambiental podrán ser de planificación, promoción, prevención, control, corrección, información, financiamiento, participación, fiscalización, entre otros, rigiéndose por sus normas legales respectivas y los principios contenidos en la presente Ley.

17.2 Se entiende que constituyen instrumentos de gestión ambiental, los sistemas de gestión ambiental, nacional, sectoriales, regionales o locales; el ordenamiento territorial ambiental; la evaluación del impacto ambiental; los Planes de Cierre; los Planes de Contingencias; los estándares nacionales de calidad ambiental; la certificación ambiental, las garantías ambientales; los sistemas de información ambiental; los instrumentos económicos, la contabilidad ambiental, estrategias, planes y programas de prevención, adecuación, control y remediación; los mecanismos de participación ciudadana; los planes integrales de gestión de residuos; los instrumentos orientados a conservar los recursos naturales; los instrumentos de fiscalización ambiental y sanción; la clasificación de especies, vedas y áreas de protección y conservación; y, en general, todos aquellos orientados al cumplimiento de los objetivos señalados en el artículo precedente.

Como se advierte en el subrayado del dispositivo invocado el OT es parte de estos instrumentos pudiendo ser tipologizado como instrumento de planificación.

4. EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL

4.1. Antecedentes conceptuales y doctrinales

Como se ha anticipado, el OT es un concepto complejo que se ha venido construyendo de manera progresiva y al cual posteriormente se le ha ido incorporando la dimensión ambiental; evidentemente, este concepto antecede a las consideraciones ambientales, cuando se expidió la Carta Europea del Ordenamiento del Territorio ya estaba presente, aunque sin constituir el eje o el elemento que condicione al concepto. De suyo, los enfoques sectoriales siempre han abordado al territorio bajo una óptica sesgada no sistémica o integrativa, como por ejemplo ordenamiento del territorio y las actividades mineras, industriales o agrarias o, también, desde los criterios de cuencas hidrográficas. En nuestro medio, acaso con entusiasmo o fervor, pero inversamente proporcional al rigor técnico, en algunos casos se ha pretendido adjetivar o convertir «lo territorial» en accesorio frente a «lo ambiental», afirmándose equívocamente y priorizándose el término «ordenamiento ambiental territorial», cuando lo correcto es el OT; y a ello se suma o inserta la dimensión ambiental u otra según el caso.

4.2. Antecedentes normativos nacionales

La secuencia de las políticas territoriales en nuestra región no es muy antigua, se remite a la mitad del siglo XX con las primeras comisiones de cuencas hidrográficas y los programas de aprovechamiento de recursos⁹. En el caso peruano se puede advertir que el proceso de ordenamiento se remonta a la década de 1970, pese a que con anterioridad —hacia la de 1930— aparecerán «algunas acciones aisladas vinculadas a la división y administración territorial» (Novoa 2005).

Como refería el documento del CONAM «Lineamientos Técnicos de Ordenamiento Territorial»¹⁰, desde 1984 hasta el 2005 se habían dado diversos dispositivos legales donde generalmente hacen referencia al ordenamiento territorial utilizando diversos términos para tipificarlo por ejemplo:

- El término de acondicionamiento territorial, en la Ley de Bases de la Descentralización; Ley 27783.
- Inclusión de algunos componentes de ordenamiento territorial, en el D.S. 027-2003/VIVIENDA;
- Ordenamiento ambiental y territorial, en la Ley de Conservación y Aprovechamiento de Biodiversidad;
- Ordenamiento ambiental en la Ley del CONAM;
- Términos de ordenamiento territorial en la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, Ley Orgánica de los Gobiernos Locales;
- Ordenamiento territorial ambiental en el D.S. 045-2001-PCM;
- En el 2005, encontramos la definición del ordenamiento ambiental del territorio, en el Reglamento de la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (D.S. 008-2005-PCM);
- Finalmente su consolidación en la Ley General del Ambiente (Ley 28611, artículo 19), que establece que: «El Ordenamiento territorial ambiental es un instrumento que forma parte de la política de Ordenamiento Territorial. Es un proceso técnico-político orientado a la definición de criterios e indicadores ambientales que condiciona la asignación de usos territoriales y la ocupación ordenada del territorio».
- Sin embargo hoy, con la creación del Ministerio del Ambiente, el panorama se acrecienta y consolida, como veremos más adelante

⁹ «El ordenamiento del territorio en la región ha sido considerado como una empresa difícil y de prioridad discutida (Grenier 1986), por la heterogeneidad de las estructuras territoriales nacionales y el carácter embrionario del dominio del Estado sobre su territorio, en el que se sobreponen regiones urbanas y rurales sobrepobladas con espacios naturales y vacíos poblacionales» (Novoa 2005).

¹⁰ Aprobado por el Comité Técnico Consultivo del CONAM (20 de julio de 2006).

Dicho documento al establecer un marco conceptual del ordenamiento territorial, lo definía como:

Un instrumento que forma parte de la política de estado sobre el desarrollo sostenible. Es un proceso político, en la medida que involucra la toma de decisiones concertadas de los actores sociales, económicos, políticos y técnicos, para la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio.

Asimismo, es un proceso técnico administrativo porque orienta la regulación y promoción de la localización y desarrollo de los asentamientos humanos, de las actividades económicas, sociales y el desarrollo físico espacial, sobre la base de la identificación de potencialidades y limitaciones considerando criterios ambientales, económicos, socioculturales, institucionales y geopolíticos, a fin de hacer posible el desarrollo integral de la persona como garantía para una adecuada calidad de vida¹¹.

De otra parte postulaba determinadas premisas que sustentan los objetivos y lineamientos que habrá de guiar al proceso de OT, estas son:

1. Desarrollar y promover planes de ordenamiento territorial en los ámbitos nacional, regional y local, sobre la base de la zonificación ecológica y económica (ZEE).
2. Promover la elaboración de proyectos de «Fortalecimiento de capacidades para el Ordenamiento Territorial» en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública y en los presupuestos participativos, con un nivel de información que nos permita la formulación de los programas y planes de desarrollo en los ámbitos definidos.
3. Usar el ordenamiento territorial para la identificación de proyectos de inversión, así como para la preparación, aprobación y ejecución de los presupuestos participativos de los gobiernos locales y regionales.
4. Articular e incorporar en los diversos procesos y planes de desarrollo nacional, regional y local, el ordenamiento territorial.
5. Articular el ordenamiento territorial a los planes de manejo del patrimonio natural y cultural, debido a su naturaleza especial.

¹¹ La directiva sobre «Metodología para la Zonificación Ecológica y Económica». Documento aprobado por el Subcomité de ZEE (9 de diciembre de 2005 CONAM) de manera muy similar a la anterior definición define al (OT) como: «El instrumento que forma parte de la política de Estado sobre el Desarrollo Sostenible. Proceso Político en la medida que involucra la toma de decisiones concertadas de los actores sociales, económicos, políticos y técnicos, para la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio. Proceso Técnico Administrativo porque orienta la regulación y promoción de la localización y desarrollo de los asentamientos humanos, actividades económicas, sociales y el desarrollo físico espacial, sobre la base de la ZEE».

Objetivos	Lineamientos
<p>1. Promover y facilitar el uso sostenible de los recursos naturales y la diversidad biológica, la ocupación ordenada del territorio en concordancia con las características, potencialidades y limitaciones de los ecosistemas, la conservación del ambiente, la preservación del patrimonio natural y cultural para el bienestar de la población.</p>	<p>Lineamiento 1.1: Promoción de la conservación y uso sostenible de los recursos naturales y de la diversidad biológica.</p> <p>Lineamiento 1.2: Utilizar criterios ambientales en el proceso de ocupación del territorio.</p> <p>Lineamiento 1.3: Implementar el ordenamiento territorial y la gestión integral de las cuencas hidrográficas mediante un enfoque ecosistémico.</p> <p>Lineamiento 1.4: Fortalecer las Áreas Naturales Protegidas (ANP).</p>
<p>2. Impulsar el desarrollo del territorio nacional de manera equilibrada y competitiva con participación de los agentes públicos y privados a través de una adecuada planificación del territorio</p>	<p>Lineamiento 2.1: Consolidar y desarrollar los sistemas urbanos regionales como instrumentos de la descentralización.</p> <p>Lineamiento 2.2: Impulsar el desarrollo productivo equilibrado de los territorios y promover su articulación espacial, social y económica a nivel nacional, regional y local.</p>
<p>3. Prevenir y corregir la localización de los asentamientos humanos, de la infraestructura económica y social, y de las actividades productivas en zonas de riesgos (identificando las condiciones de vulnerabilidad).</p>	<p>Lineamiento 3.1: Identificar y evaluar las zonas de alto riesgo a procesos de origen natural y/o antrópico, para agenciar e implementar medidas de gestión, correctivas y prospectivas, así como, estrategias de prevención de desastres.</p> <p>Lineamiento 3.2: Promover la reubicación de los asentamientos humanos y de las actividades económicas, localizadas en zonas de alto riesgo y la ubicación de las nuevas inversiones en zonas seguras.</p> <p>Lineamiento 3.3: Promover la incorporación del análisis del riesgo en la planificación y la formulación de los proyectos de inversión.</p> <p>Lineamiento 3.4: Desarrollar una cultura de prevención mediante la incorporación de objetivos, competencias y contenidos sobre gestión de riesgo identificados en el plan de ordenamiento territorial de manera transversal en los planes y programas curriculares de los diferentes niveles del sistema educativo nacional.</p>
<p>4. Contribuir a revertir los procesos de exclusión y de pobreza, fortaleciendo y facilitando un desarrollo territorial armónico.</p>	<p>Lineamiento 4.1: Promover el desarrollo del territorio en zonas de pobreza priorizando aquellas con capital natural</p> <p>Lineamiento 4.2: Desarrollar en forma competitiva nuevas alternativas productivas en zonas de pobreza.</p> <p>Lineamiento 4.3: Promover el desarrollo sostenible de zonas fronterizas.</p>
<p>5. Revertir los procesos de deterioro de los ecosistemas y usos no sostenibles del territorio y de los recursos naturales</p>	<p>Lineamiento 5.1: Mejorar la gestión del territorio a nivel regional y local.</p>

Finalmente, desarrollaba los instrumentos del OT bajo los siguientes términos;

1. Instrumentos de planeación
 - a. Planes de ordenamiento territorial. Que tienen dos componentes principales:
 - i. Uso del territorio y de sus recursos naturales
 - ii. Ocupación del territorio
 - b. Zonificación ecológica y económica
 - c. Demarcación territorial
 - d. Inversión pública, privada y cooperación internacional
2. De control y monitoreo
3. Legales¹²: sectoriales y niveles de gestión nacional, regional y local
4. De información
 - a. Sistema de información
5. Otros instrumentos
 - a. Incentivos
 - b. Participación ciudadana
 - c. Educación ambiental
 - d. Ciencia y tecnología
 - e. Desarrollo institucional
 - f. Capacitación

¹² Esto implica:

- Definir el concepto de ordenamiento territorial y sus instrumentos técnicos y de gestión a ser aplicados en el país, incluyendo los ámbitos de acción.
- Definir la estructura institucional y las competencias de las diversas instancias sectoriales y niveles de gestión nacional, regional y local.
- Establecer los mecanismos para integrar las políticas y planes nacionales y sectoriales con los correspondientes a los gobiernos regionales y locales.
- Establecer los instrumentos técnicos normativos para viabilizar el ordenamiento territorial en todos los sectores y niveles territoriales de gestión del desarrollo.
- Establecer los mecanismos para la participación de los diversos actores sociales en el proceso de OT.
- Definir las obligaciones derivadas de la aprobación de los planes de ordenamiento territorial y las sanciones correspondientes por su incumplimiento.
- Considerar en el marco normativo la complementariedad con la legislación en materia de ambiente, planificación, participación, acondicionamiento territorial, defensa civil, entre otros.
- Considerar las estrategias contenidas en las convenciones nacionales e internacionales ratificadas por el Perú.

La reciente *Guía Nacional de Ordenamiento Territorial-GUINOT* (Ministerio del Ambiente 2009)¹³, representa una herramienta que permitirá al Estado, «orientar y facilitar, de modo concertado, la gestión de los territorios en los ámbitos pertenecientes a la jurisdicción político-administrativa. Su principio rector es la gestión territorial integrada a partir de sus múltiples diversidades». En tanto se expida una ley propiamente sobre el OT. Dicha guía considera «las situaciones y dinámicas complejas generadas tanto por las continuidades como los cambios físico-ecológicos e histórico-culturales coexistentes en el país, no exentos de tensiones y conflictos con diversos grados de violencia. Se suman a esta complejidad e incertidumbre, los retos que van generando la dialéctica globalización-localización en el marco del cambio climático que afecta el planeta».

Una referencia muy ilustrativa sobre los alcances más aplicativos o especiales del OT, nos la brinda el Reglamento de la Ley sobre Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica, Decreto Supremo 068-2001-PCM en su glosario terminológico:

Artículo 87°.- Para efectos del presente Reglamento se entenderá por:

- **Cuenca hidrográfica:** es un área o espacio geográfico delineados por la cima de los cerros y la divisoria de aguas por el cual escurre el agua proveniente principalmente de las precipitaciones a un río, lago o mar; constituyéndose en un sistema en el que interactúan factores naturales, socioeconómicos y culturales.
- **Enfoque ecosistémico:** es una estrategia para la gestión integrada de tierras aguas y recursos vivos que promueve la conservación y utilización sostenible de modo equitativo. Se basa en la aplicación de metodologías científicas apropiadas que se concentran en niveles de organización biológica que abarcan los procesos, funciones e interacciones entre organismos esenciales y su medio ambiente. Se reconoce que el hombre, así como su diversidad cultural son un componente integrante de los ecosistemas.
- **Ocupación del territorio:** es el proceso de posesión del espacio físico con carácter permanente, por parte de la sociedad. Tiene relación con dos aspectos:
 - Que la población ocupa el territorio por medio de sus organizaciones económicas, culturales, etc., es decir como sociedad.
 - Que la ocupación tiene sentido económico y residencial, que se sustenta en el valor de uso que la sociedad asigna a los recursos naturales con fines de producción o residencia.

¹³ <http://www.minam.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=394&Itemid=43>.

5. EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL AMBIENTAL EN EL SISTEMA JURÍDICO AMBIENTAL PERUANO¹⁴

5.1. La Ley General del Ambiente (LGA)

La LGA aborda el OT en varios aspectos, por momento de manera indiferenciada como ordenamiento en general¹⁵ y ciertamente por conexión, se articula con temas tales

¹⁴ **Legislación Nacional. Antecedentes.** Ley Forestal y de Fauna Silvestre (1975). Ordenamiento Forestal y Unidades de Conservación Constitución de 1979; Ley Orgánica de Municipalidades (1984); Reglamento de Acondicionamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Medio Ambiente (1985); Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (1990).

Marco Legal Nacional General. Reglamento de Clasificación de Tierras. Decreto Supremo 067-75-AG (1975), Constitución Política del Perú; promulgada el 29 de diciembre de 1993; Ley del Consejo Nacional del Ambiente CONAM (Ley 26410 del 16.12.94) y su Reglamento; Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, Ley de Diversidad Biológica (1997); Ley de Áreas Naturales Protegidas (Ley 26834 del 04.07.97) y su Reglamento (2001); Ley sobre la Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica (Ley 26839 del 16.07.97) y su Reglamento; Reglamento del CONAM y Creación del MEGA. Instrumentos de Gestión Ambiental. Ordenamiento del Territorio (2001); Decreto Supremo que constituye la Comisión Nacional para el Ordenamiento Territorial Ambiental (Decreto Supremo 045-2001-PCM del 27.04.2001); Décimo Novena Política de Estado sobre Desarrollo Sostenible y Gestión Ambiental. Aprobado el 2002; Ley de Bases de la Descentralización (Ley 27783 del 17.07.02), y sus normas modificatorias; Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley 27867 del 18.11.02), Ley Orgánica de Municipalidades (Ley 27972 del 26.05.03) y sus normas modificatorias y complementarias; Reglamento del Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano (Decreto Supremo 027-2003-VIVIENDA del 06.10-2003), Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano (2003) y modificación (2004) Decreto Supremo 032-2003-VIVIENDA (29/11/03) Decreto Supremo 012-2004-VIVIENDA (18/07/04); Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental y su reglamento. Instrumentos de GA: Ordenamiento Territorial (2004), Reglamento de Zonificación Ecológica Económica (Decreto Supremo 087-2004-PC), Ley General del Ambiente (2005).

Marco Legal Nacional Especial. Ley General de Aguas (Decreto Legislativo 17752 del 04.03.92) y su Reglamento, Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de las regiones de Selva y Ceja de Selva (Ley 22175 del 09.05.78), Normativa de Promoción a las Inversiones. Decreto Ley 757 Ley marco para el crecimiento de las Inversiones (1991), Ley de Promoción a las Inversiones en el Agro DL 653 (1991), Ley de Promoción a inversiones en Minería. DL 708 (1991), Ley General de Pesca. (1992). Ordenamiento pesquero, Convenio de Diversidad Biológica y Cambio Climático (1993), Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería (Decreto Supremo 014-92-EM-TUO del 03.06.92), Reglamento de Ley General de Pesca. Reglamento Actividades Marítimas Fluviales y Lacustres, Ley Orgánica que Norma las Actividades de Hidrocarburos (Ley 26221 del 20.08.93), Ley de la Inversión Privada en el Desarrollo de Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas (Ley 26505 del 14.07.95), Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación (Ley 28296 del 28.02.96), Ley General de Salud (Ley 26842 del 20.07.97) y su Reglamento, Ley para el Desarrollo de la Actividad Turística (Ley 26961 del 29.05.98), Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Ley 27308 del 16.07.00) y su Reglamento, Reglamento de Investigaciones Arqueológicas (Resolución Suprema 004-2000-ED del 25.01.2000), Ley de Control y Vigilancia de las Actividades Marítimas Fluviales y Lacustres (Ley 26620 del 02.06.2001) y Reglamento, Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres (Decreto Supremo 001-A-2004-DE/SG, del 15.01.2004).

¹⁵ **Artículo 59°.- Del ejercicio descentralizado de las funciones ambientales** 59.2 Para el diseño y aplicación de políticas, normas e instrumentos de gestión ambiental de nivel regional y local, se tienen en cuenta los principios, derechos, deberes, mandatos y responsabilidades establecidos en la presente Ley

como las áreas naturales protegidas y otras regulaciones acerca de los recursos naturales y actividades humanas, pero especialmente como instrumento de gestión ambiental.

Así al referirse a los objetivos de *planificación y el ordenamiento territorial*¹⁶, recoge consideraciones relevantes del OT como son las políticas en diverso nivel decisorio, el rol de la institucionalidad y la autoridad, la relevancia de los aspectos técnicos, la

y las normas que regulan el Sistema Nacional de Gestión Ambiental; el proceso de descentralización; y aquellas de carácter nacional referidas al ordenamiento ambiental, la protección de los recursos naturales, la diversidad biológica, la salud y la protección de la calidad ambiental.

Artículo 70°.- De los pueblos indígenas, comunidades campesinas y nativas. En el diseño y aplicación de la política ambiental y, en particular, en el proceso de ordenamiento territorial ambiental, se deben salvaguardar los derechos de los pueblos indígenas, comunidades campesinas y nativas reconocidos en la Constitución Política y en los tratados internacionales ratificados por el Estado. Las autoridades públicas promueven su participación e integración en la gestión del ambiente.

Artículo 89°.- De las medidas de gestión de los recursos naturales. Para la gestión de los recursos naturales, cada autoridad responsable toma en cuenta, según convenga, la adopción de medidas previas al otorgamiento de derechos, tales como: [...] b. Ordenamiento y zonificación.

Artículo 100°.- De los ecosistemas de montaña. El Estado protege los ecosistemas de montaña y promueve su aprovechamiento sostenible. En el ejercicio de sus funciones, las autoridades públicas adoptan medidas para: a. Promover el aprovechamiento de la diversidad biológica, el ordenamiento territorial y la organización social.

Artículo 101°.- De los ecosistemas marinos y costeros. 101.2 El Estado, respecto de las zonas marinas y costeras, es responsable de: a. Normar el ordenamiento territorial de las zonas marinas y costeras, como base para el aprovechamiento sostenible de estas zonas y sus recursos.

Artículo 152°.- Del arbitraje y conciliación

Pueden someterse a arbitraje y conciliación las controversias o pretensiones ambientales determinadas o determinables que versen sobre derechos patrimoniales u otros que sean de libre disposición por las partes. En particular, podrán someterse a estos medios los siguientes casos: [...] e. Conflictos entre usuarios con derechos superpuestos e incompatibles sobre espacios o recursos sujetos a ordenamiento o zonificación ambiental.

¹⁶ **Artículo 20°.- De los objetivos de la planificación y el ordenamiento territorial**

La planificación y el ordenamiento territorial tienen por finalidad complementar la planificación económica, social y ambiental con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su conservación y aprovechamiento sostenible. Tiene los siguientes objetivos:

- a. Orientar la formulación, aprobación y aplicación de políticas nacionales, sectoriales, regionales y locales en materia de gestión ambiental y uso sostenible de los recursos naturales y la ocupación ordenada del territorio, en concordancia con las características y potencialidades de los ecosistemas, la conservación del ambiente, la preservación del patrimonio cultural y el bienestar de la población.
- b. Apoyar el fortalecimiento de capacidades de las autoridades correspondientes para conducir la gestión de los espacios y los recursos naturales de su jurisdicción, promoviendo la participación ciudadana y fortaleciendo a las organizaciones de la sociedad civil involucradas en dicha tarea.
- c. Proveer información técnica y el marco referencial para la toma de decisiones sobre la ocupación del territorio y el aprovechamiento de los recursos naturales; así como orientar, promover y potenciar la inversión pública y privada; sobre la base del principio de sostenibilidad.
- d. Contribuir a consolidar e impulsar los procesos de concertación entre el Estado y los diferentes actores económicos y sociales, sobre la ocupación y el uso adecuado del territorio y el aprovechamiento de los recursos naturales, previniendo conflictos ambientales.
- e. Promover la protección, recuperación y/o rehabilitación de los ecosistemas degradados y frágiles.
- f. Fomentar el desarrollo de tecnologías limpias y responsabilidad social.

relación con la población. En buena cuenta, se hace eco de las tendencias contemporáneas en cuanto a planificación y OT, sin embargo, este dispositivo y los que veremos luego deben ser concordados con normas más específicas que desarrollan los alcances del mismo.

Aunque, es oportuno precisar que en nuestro país no hay una normativa explícita sobre ordenamiento territorial y lo que hemos tenido son normas de aproximación sobre todo de manera sectorial o sesgado a lo urbano. De modo que, el acercamiento más franco e integrativo se ha venido elaborando sobre todo a partir de la normativa ambiental, a diferencia de otras experiencias comparadas, como vimos anteriormente.

En cuanto a la asignación de usos¹⁷, elemento definitorio y distintivo del OT, se invoca a la zonificación ecológica económica (ZEE), que fuera inicialmente prevista para efectos de evitar conflictos y superposiciones, por la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales (Ley 26821, 26 de junio de 1997):

Artículo 11°.- Zonificación Ecológica y Económica para el uso de los recursos naturales

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.

Dicha Zonificación se realiza en base a áreas prioritarias conciliando los intereses nacionales de la conservación del patrimonio natural con el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

La ZEE, será considerada en otras normativas como el Reglamento de la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental Decreto Supremo 008-2005-PCM, en el capítulo III Ordenamiento Ambiental del Territorio¹⁸, contenidos que luego en lo esencial serán asumidos por la LGA que le confiere propiamente rango ley al incluirlo casi textualmente en dicho *corpus*. Pero el desarrollo explícito de la ZEE será regulado mediante por el Decreto Supremo 087-2004-PCM, como veremos más adelante.

¹⁷ **Artículo 21°.- De la asignación de usos.** La asignación de usos se basa en la evaluación de las potencialidades y limitaciones del territorio utilizando, entre otros, criterios físicos, biológicos, ambientales, sociales, económicos y culturales, mediante el proceso de zonificación ecológica y económica. Dichos instrumentos constituyen procesos dinámicos y flexibles y están sujetos a la Política Nacional Ambiental.

¹⁸ **Artículos:** 53°.- De la planificación y del ordenamiento territorial; 54°.- De los objetivos de la planificación y el ordenamiento territorial; 55°.- De la Zonificación Ecológica y Económica; 56°.- Ordenamiento urbano.

La relación entre el ordenamiento territorial (ambiental) y la descentralización¹⁹ es considerada por la LGA, tomando en cuenta el reformado marco constitucional²⁰ pertinente y las normas de desarrollo del proceso de descentralización como son la Ley de Bases de la descentralización, la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades. En ese sentido, el Poder Ejecutivo en coordinación con los niveles descentralizados de gobierno, establece la *política nacional en materia de Ordenamiento Territorial*, la cual constituye referente obligatorio de las políticas públicas en todos los niveles de gobierno. A su vez los *gobiernos regionales* deben coordinar sus políticas de ordenamiento territorial con los gobiernos locales de su jurisdicción.

La Ley de Bases de la Descentralización (Ley 27783, 2002), refiere que la descentralización tenga como finalidad el desarrollo integral, armónico y sostenible del país, mediante la separación de competencias y funciones, y el equilibrado ejercicio del poder de los tres niveles de gobierno, en beneficio de la población (artículo 3). Para tales efectos identifica determinados principios generales como el de ser *irreversible* (El proceso debe garantizar, en el largo plazo, un país; espacialmente mejor organizado, poblacionalmente mejor distribuido, económica y socialmente más justo y equitativo), *ambientalmente sostenible*, así como políticamente institucionalizado. En razón a la perspectiva ambiental netamente identifica los siguientes objetivos (Artículo 6 Objetivos a nivel ambiental)

- *Ordenamiento territorial y del entorno ambiental*, desde los enfoques de la sostenibilidad del desarrollo
- Gestión sostenible de los recursos naturales y mejoramiento de la calidad ambiental
- Coordinación y concertación interinstitucional y participación ciudadana en todos los niveles del Sistema Nacional de Gestión Ambiental

A fin de encuadrar el marco del OT a nivel regional, a su turno la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley 27867) considera como Desarrollo Regional (artículo 6):

¹⁹ **Artículo 22°.- Del ordenamiento territorial ambiental y la descentralización**

22.1 El ordenamiento territorial ambiental 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 y en las áreas de jurisdicción local, como parte de sus respectivas estrategias de desarrollo sostenible.

22.2 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.

22.3 Los gobiernos regionales y locales coordinan sus políticas de ordenamiento territorial, entre sí y con el gobierno nacional, considerando las propuestas que al respecto formule la sociedad civil.

²⁰ **Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del título IV, sobre regionalización Ley 27680 (2002) Artículo 190.-** Las regiones se crean sobre la base de áreas contiguas integradas histórica, cultural, administrativa y económicamente, conformando unidades geoecológicas sostenibles.

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.

En concordancia con ello afirma como uno de sus principios rectores de las políticas y la gestión regional (artículo 8) el de sostenibilidad: es decir, la gestión regional se caracteriza por la búsqueda del equilibrio intergeneracional en el uso racional de los recursos naturales para lograr los objetivos de desarrollo, la defensa del medio ambiente y la protección de la biodiversidad.

Los *gobiernos locales* son los entes que promueven, formulan y ejecutan planes de ordenamiento urbano, en concordancia con la Política Ambiental y de recursos naturales y con normas urbanísticas nacionales, considerando el crecimiento planificado de las ciudades; asimismo, deben evitar que las actividades o usos incompatibles por razones ambientales se desarrollen en zonas colindantes dentro de sus jurisdicciones, e igualmente asegurar la preservación y la ampliación de las áreas verdes urbanas y periurbanas de las que dispone la población.

Uno de los tópicos básicos del OT es el referido al ordenamiento urbano y rural²¹, para lo cual la LGA se remite a la normativa de los gobiernos locales. Al respecto, la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley 27972, mayo 2003), precisa que los municipios provinciales tienen funciones específicas (artículo 73), tales como:

- Planificar integralmente el desarrollo local y el ordenamiento territorial provincial
- Promover la coordinación estratégica de los planes integrales de desarrollo distrital
- Promover, apoyar y ejecutar proyectos de inversión y servicios públicos municipales
- Emitir normas técnicas generales, en materia de organización del espacio físico y uso del suelo, así como sobre protección y conservación del ambiente. Artículo

²¹ **Artículo 23°.- Del ordenamiento urbano y rural**

23.1 Corresponde a los gobiernos locales, en el marco de sus funciones y atribuciones, promover, formular y ejecutar 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, de conformidad con la legislación vigente, los que son evaluados bajo criterios socioeconómicos y ambientales.

23.2 Los gobiernos locales deben evitar que actividades o usos incompatibles, por razones ambientales, se desarrollen dentro de una misma zona o en zonas colindantes dentro de sus jurisdicciones. También deben asegurar la preservación y la ampliación de las áreas verdes urbanas y periurbanas de que dispone la población.

23.3 Las instalaciones destinadas a la fabricación, procesamiento o almacenamiento de sustancias químicas peligrosas o explosivas deben ubicarse en zonas industriales, conforme a los criterios de la zonificación aprobada por los gobiernos locales.

73 inciso 3 de la Ley Orgánica de Municipalidades Competencias ambientales de los Gobiernos Locales

- Coordinar con los diversos niveles de gobierno nacional, sectorial y regional, la correcta aplicación local de los instrumentos de planeamiento y de gestión ambiental, en el marco del sistema nacional y regional de gestión ambiental

En ese contexto competencial, los municipios sean provinciales o distritales, asumen con carácter exclusivo o compartido materias tales como:

- Organización del espacio físico uso del suelo
- Servicios públicos locales
- Protección y conservación del ambiente
- Desarrollo y economía local

Al respecto el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano aprobado mediante el Decreto Supremo 027-2003-VIVIENDA (6 de octubre de 2003)²², tiene como objetivos garantizar la:

- ocupación racional y sostenible del territorio,
- armonía entre el ejercicio del derecho de propiedad y el interés social,
- coordinación de los diferentes niveles de gobierno nacional, regional y local, para facilitar la participación del sector privado,
- distribución equitativa de los beneficios y cargas que deriven del uso del suelo,
- seguridad jurídica y estabilidad jurídica para la inversión inmobiliaria.

Dicho reglamento, contempla en su artículo 3 que las municipalidades, en materia de acondicionamiento territorial y desarrollo urbano, formularán los siguientes instrumentos:

- a. Plan de Acondicionamiento Territorial
- b. Plan de Desarrollo Urbano
- c. Plan Específico
- d. Plan Urbano Distrital

Cabe acotar que este Reglamento suprime la referencia al Medio Ambiente a diferencia del que deroga en su artículo 3 el Decreto Supremo 007-85-VC, Reglamento de Acondicionamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Medio Ambiente y en su 4ª Disposición Final prescribe que «en todo lo concerniente a la conservación del medio ambiente y los recursos naturales, deberá sujetarse a lo dispuesto en el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, así como en las demás normas sobre la materia». Como este Código ha sido derogado por la LGA habrá que referirse a las demás normas entre las cuales ciertamente se encuentra la LGA.

²² Concordado con el Decreto Supremo 032-2003-VIVIENDA (29/11/03) y el 012-2004-VIVIENDA (18/07/04).

5.2. Propuesta de Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial

Este documento aprobado por el Comité Técnico Consultivo del CONAM (20 de julio de 2006) plantea los principios rectores que deben seguir a los procesos de OT para promover el desarrollo sostenible del país:

1. La sostenibilidad del uso de los recursos naturales y la ocupación ordenada del territorio en armonía con las condiciones del ambiente y de seguridad física.
2. La integralidad del territorio, teniendo en cuenta todas sus dimensiones biofísicas, económicas, socioculturales, ambientales y político-administrativos, con perspectiva de largo plazo.
3. La complementariedad en todos los niveles territoriales, propiciando la articulación de las políticas nacionales, sectoriales, regionales y locales.
4. La gobernabilidad, orientada a armonizar políticas, planes, procesos, instrumentos, mecanismos e información, a fin de permitir a los diversos actores sociales la participación activa en la toma de decisiones, solución de conflictos, búsqueda de consensos y generación de compromisos.
5. La subsidiariedad, como un proceso descentralizado con responsabilidades definidas en cada uno de los niveles nacional, regional y local.
6. La equidad, orientada a generar condiciones para asegurar mejor correlación de la diversidad territorial en los procesos de toma de decisiones, acceso a recursos productivos, financieros y no financieros, de tal forma que se garanticen las oportunidades, bienes y servicios en todo el país.

Asimismo, define *los objetivos* hacia los cuales se orientan los lineamientos de política del Ordenamiento Territorio:

1. Promover y facilitar el uso sostenible de los recursos naturales y la diversidad biológica, la ocupación ordenada del territorio, en concordancia con las características, potencialidades y limitaciones de los ecosistemas, la conservación del ambiente, la preservación del patrimonio natural y cultural, y el bienestar de la población.
2. Impulsar el desarrollo del territorio nacional de manera equilibrada y competitiva con participación de los agentes públicos y privados a través de la adecuada planificación del territorio.
3. Prevenir y corregir la localización de los asentamientos humanos, de la infraestructura económica y social, y de las actividades productivas en zonas de riesgos (identificando las condiciones de vulnerabilidad).
4. Contribuir a revertir los procesos de exclusión y de pobreza, fortaleciendo y facilitando un desarrollo territorial armónico.
5. Revertir los procesos de deterioro de los ecosistemas y usos no sostenibles del territorio y de los recursos naturales.

5.3. La Zonificación Ecológica Económica (ZEE)

El Reglamento de Zonificación Ecológica Económica (Decreto Supremo 087-2004-PCM), define a la ZEE como «un proceso dinámico y flexible para la identificación de diferentes alternativas de uso sostenible de un territorio determinado, basado en la evaluación de sus potencialidades y limitaciones con criterios físicos, biológicos, sociales, económicos y culturales. Una vez aprobada la ZEE se convierte en un instrumento técnico y orientador del uso sostenible de un territorio y de sus recursos naturales».

Para tales efectos crea las unidades ecológicas económicas entendidas como unidades espaciales relativamente homogéneas, que se evalúan bajo los siguientes criterios: valor productivo, valor bioecológico, valor histórico cultural, vulnerabilidad, conflictos de uso, aptitud urbana e industrial. A la par que define categorías de uso de la ZEE.

- Zonas productivas
- Zonas de protección y conservación ecológica
- Zonas de tratamiento especial: áreas arqueológicas, histórico culturales; zonas de indígenas en aislamiento voluntario, zonas para la seguridad nacional
- Zonas de recuperación: ecosistemas degradados o contaminados que requieren de una estrategia especial para su recuperación
- Zonas urbanas o industriales: incluyen las de posible expansión urbana o industrial

Este documento sobre la metodología a seguir en los procesos de ZEE postula entre sus aspectos el de la Sostenibilidad (2.3.2.1), lo cual supone que tales procesos deben ser: «Participativos, transparentes, integradores y articulados a los demás procesos de desarrollo en todas sus etapas, así como la información debe estar permanentemente a disposición de la población involucrada. [...] El grado de participación dependerá del nivel de zonificación:

A nivel macro es importante el involucramiento de las diversas instituciones públicas y representantes de las organizaciones de la sociedad civil debidamente reconocidas.

A nivel medio, las instituciones públicas y privadas con actuación directa en el territorio comprometido, en especial los Gobiernos Provinciales y Distritales, las instancias territoriales del Gobierno Regional y Direcciones Sectoriales, organizaciones no gubernamentales (ONG), asociación de productores, comunidades campesinas e indígenas, gremios empresariales, medios de comunicación, entre otros.

A nivel micro, el Gobierno Local respectivo, las Direcciones Sectoriales comprometidas por las características ambientales y socioeconómicas del territorio, las comunidades campesinas e indígenas, ONG, asociación de productores, gremios empresariales, medios de comunicación y población en general (pp. 7-8)

El espacio no nos permite abordar los procesos de elaboración de las ZEE en las regiones, sin embargo, hay que reconocer que hay una tendencia muy variada según el modo en que se entiende y se encuadra la lógica del OT. A priori, nos parece absurdo que se estén elaborando ZEE en las regiones cuando estas simplemente obedecen al

espacio que corresponden a los departamentos y estas nunca tuvieron una base o razón ecosistémica que las explique.

5.4. Algunas referencias complementarias sobre el ordenamiento ambiental

El frondoso y complejo marco normativo de ordenamiento territorial del país en perspectiva transectorial/sectorial del país no puede ser abordado en el presente estudio, de suerte que a guisa de ejemplo aludiremos a algunos *tips* legales relacionados con la diversidad biológica para una mejor ilustración.

Así, la Ley sobre la Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica (Ley 26839) señala:

Artículo 5°.- Medidas que promueve el Estado conforme a lo establecido por el Artículo 68° de la Constitución

En cumplimiento de la obligación contenida en el Artículo 68° de la Constitución Política del Perú, el Estado promueve:

- b) La adopción de un enfoque integrado para el manejo de tierras y agua, utilizando *la cuenca hidrográfica como unidad de manejo y planificación ambiental*.
- c) La conservación de los ecosistemas naturales así como las tierras de cultivo, promoviendo el uso de técnicas adecuadas de manejo sostenible.
- d) La prevención de la contaminación y degradación de los ecosistemas terrestres y acuáticos, mediante prácticas de conservación y manejo.
- g) La adopción de tecnologías limpias que permitan mejorar la productividad de los ecosistemas, así como el manejo integral de los recursos naturales.

Artículo 7°.- La Estrategia Nacional de la Diversidad Biológica constituye el principal instrumento de planificación para el cumplimiento de los objetivos de la presente ley y el Convenio. En ella se establecerán los programas y planes de acción orientados a la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios derivados de su utilización.

El Reglamento de la Ley sobre Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica (Decreto Supremo 068-2001-PCM) contiene alcances relevantes para el tema que nos convoca²³.

²³ **Artículo 6.-** Constituyen también instrumentos de planificación para la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes:

- a) Los planes de ordenamiento ambiental y de recursos naturales.
- b) Los planes de manejo de cuenca hidrográfica y los de zonas marino costeras.
- c) Los planes de manejo forestal.
- d) El Plan Director «Estrategia Nacional para las Áreas Naturales Protegidas».
- e) Los Planes maestros, Operativos, de Uso Público o Turístico y de Manejo de Recursos Naturales Renovables de las Áreas Naturales Protegidas.
- f) Los planes de desarrollo regionales y locales.

6. ÉTICA TERRITORIAL COMO PARTE DE LA ÉTICA AMBIENTAL

En los últimos tiempos adquiere importancia una noción estrechamente vinculada al territorio, esto es la denominada «huella ecológica».

El área de territorio productivo o ecosistema acuático [entendida como superficie biológicamente productiva] necesaria para producir los recursos utilizados y para asimilar los residuos producidos por una población definida con un nivel de vida específico, donde sea que se encuentre esta área (Wackernagel y Rees 2001, Reyes 2003).

Como se advierte, este concepto se orienta a la evaluación del impacto que ocasiona en el hábitat o en el planeta un determinado estilo de vida y por consiguiente pone en discusión su sostenibilidad, lo cual nos reconduce a la responsabilidad generacional e intergeneracional respecto al ambiente²⁴ y a la ética ambiental²⁵. En ese sentido, se puede

g) Los planes sectoriales.

h) Los planes de manejo de componentes de la diversidad biológica.

i) Aquellos que respondan al objetivo contenido en el Artículo 4.

Artículo 22.- El ordenamiento ambiental tiene por objeto establecer las condiciones de uso y de ocupación del territorio y de sus componentes, de manera que dicho uso se realice de acuerdo con las características ecológicas, económicas, culturales y sociales de estos espacios, teniendo en cuenta la fragilidad, vulnerabilidad y endemismo de los ecosistemas y las especies, así como la erosión genética, con el fin de obtener el máximo aprovechamiento sin comprometer su calidad y sostenibilidad.

Artículo 24.- El ordenamiento ambiental a que se refiere el Artículo 6 de este Reglamento se basará asimismo en la Zonificación Ecológica y Económica (ZEE).

La ZEE deberá tomar en cuenta, entre otras, las prioridades de conservación identificadas en la ENDB, el Plan Director de las Áreas Naturales Protegidas, la zonificación territorial de las áreas forestales del país aprobada por el INRENA, conciliando los intereses de conservación del patrimonio natural y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

Artículo 25º.- En el proceso de ordenamiento ambiental, el enfoque ecosistémico constituye la herramienta básica orientada a promover el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales en forma integral para revertir los procesos de degradación ambiental y afectación de la diversidad biológica

TITULO II DE LA PLANIFICACION CAPITULO IV DE LA CUENCA HIDROGRAFICA

Artículo 26º.- La cuenca hidrográfica constituye la unidad física básica y general de planificación y ordenamiento en materia de conservación y uso de suelos, aguas continentales y diversidad biológica.

Artículo 27º.- El planeamiento y ordenamiento de la cuenca hidrográfica se llevará a cabo con la participación tanto del Sector Público como del Sector Privado y de conformidad con lo establecido en el Artículo 55 y siguientes del Decreto Legislativo 653, Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario. Dicho planeamiento y ordenamiento se sustentará principalmente en el enfoque ecosistémico para la conservación de la diversidad biológica en su aproximación metodológica.

Artículo 28º.- Las autoridades autónomas de cuenca hidrográfica aplicarán la zonificación ecológica y económica como herramienta de apoyo técnico para complementar sus actividades de ordenamiento y manejo de la cuenca. Las actividades que se realicen deberán ser acordes con la Estrategia Nacional de Diversidad Biológica.

²⁴ Véase la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992), principio 3: «El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras».

²⁵ Véase de Kwiatkowska e Issa (compiladores) 1998, *Los caminos de la ética ambiental: Una antología de textos contemporáneos*. Igualmente, el número especial del boletín del IDEA PUCP sobre el tema <<http://www.pucp.edu.pe/idea/docs/bol38.pdf>>.

postular una ética territorial entendida como la actitud responsable por integrar las acciones sobre el territorio, en función de sus capacidades de carga y sostenibilidad y teniendo en cuenta la solidaridad para con las futuras generaciones.²⁶ El colofón de este enfoque conlleva a la necesidad de «Valorizar la necesidad de incorporar los valores éticos a las acciones sobre el territorio [...] La Planificación del territorio debe tener una ética propia que guíe sus métodos [...] La transformación del territorio en nuestra ciudad se debe apoyar en una ética del territorio que comprenda a este como la intersección del patrimonio (natural-artificial) heredado y las situaciones y oportunidades de intervención» (Bennato 2003). En efecto hay que ser consciente en admitir que una lectura del territorio a partir de instrumentos económicos no permite salvar «la frontera ética dentro de la cual deberá aprender a vivir la humanidad, si atiende a la sostenibilidad ecológica como un proyecto esencial de todos los pueblos de la tierra» (Patiño 2008).

El documento regional (PNUMA/ORPALC) «Manifiesto por la Vida: por una Ética para la Sustentabilidad»²⁷ asocia el territorio con la ética en los términos siguientes:

21. La ética de la sustentabilidad implica [...] Sin desconocer los aportes de la ciencia para transitar hacia la sustentabilidad, es necesario repensar la globalidad desde la localidad del saber, arraigado en un territorio y una cultura, desde la riqueza de su heterogeneidad, diversidad y singularidad; y desde allí reconstruir el mundo a través del diálogo intercultural de saberes y la hibridación de los conocimientos científicos con los saberes locales.

En particular al referirse a la ética de la diversidad cultural y la necesidad de una política de la diferencia:

43. En las cosmovisiones de los pueblos indígenas y afro-descendientes, así como de muchas comunidades campesinas, la naturaleza y la sociedad están integradas dentro de un sistema biocultural, donde la organización social, las prácticas productivas, la religión, la espiritualidad y la palabra integran un ethos que define sus estilos propios de vida. [...] Las dinámicas demográficas, de movilidad y ocupación territorial, así como las prácticas de uso y manejo de la biodiversidad, se definen dentro de una concepción de la trilogía territorio- cultura-biodiversidad como un todo íntegro e indivisible. El territorio se define como el espacio para ser y la biodiversidad como un patrimonio cultural que permite al ser permanecer; por tanto la existencia cultural es condición para la conservación y uso sustentable de la

²⁶ Es interesante anotar cómo este principio es asumido por la Constitución de Papúa Nueva Guinea cuando prescribe que las generaciones actuales reciben la tierra «prestada». como en fideicomiso» y deben devolverla mejorada, en una visión modernista esto de se podría interpretar como «intereses generados por el capital prestado (Foy 1997: 96, n. 178).

²⁷ Una primera versión del Manifiesto fue presentada ante la Séptima Reunión del Comité Intersesional del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, celebrada en San Pablo, Brasil, los días 15 al 17 de mayo de 2002. La presente versión es una reelaboración de ese texto basada en las consultas realizadas con los participantes del Simposio, así como en los comentarios de un grupo de personas, entre las cuales agradecemos las sugerencias de Lucia Helena de Oliveira Cunha (Brasil); Diana Luque, Mario Núñez, Armando Páez y José Romero (México).

†http://www.revistafuturos.info/documentos/docu_f4/manifiesto_vida.htm.

biodiversidad. Estas concepciones del mundo están generando nuevas alternativas de vida para muchas comunidades rurales y urbanas.

Lamentablemente el enfoque ético ambiental no es asumido a plenitud por muchos operadores del sistema jurídico ambiental, salvo de manera retórica o para presumir un supuesto ejercicio de dicha ética y que en realidad es inversamente proporcional a su práctica efectiva.

En cuanto a la ética territorial resta indicar que no constituye un modismo discursivo, sino que en nuestros días adquiere enorme importancia, puesto que en muchos escenarios se viene o pretende instrumentalizar dicho concepto, como sustento para fines político partidarios o ideológicos. De otra parte también las «miradas meramente tecnocráticas o productivistas del territorio ajenas a un visión de equidad socio ambiental igualmente devienen discutibles y desestimables.

COLOFÓN: MINISTERIO DEL AMBIENTE Y OT

La normativa sobre ordenamiento territorial es realmente profusa, habiendo tomado impulso en nuestro país durante los últimos años bajo la orientación de las consideraciones ambientales. Con la reciente creación del Ministerio del Ambiente (Decreto Legislativo 1013), muchos de los postulados normativos que se han expuesto deben ser reorientados o readecuados pero la tendencia que hemos ofrecido en el presente ensayo sigue su marcha.

Dicho Ministerio evidentemente en la medida que entre sus objetivos tiene la responsabilidad —siguiendo mandatos constitucionales— de conducir la Política Ambiental Nacional, asegurar la conservación y uso sostenible de los recursos naturales, las áreas naturales protegidas y el desarrollo sostenible de la Amazonía, ciertamente asume funciones estrechamente relacionadas con el OT. En particular en su artículo 7 (Funciones específicas), prescribe entre sus competencias: «c) establecer la política, los criterios, las herramientas y los procedimientos de carácter general para el ordenamiento territorial nacional, en coordinación con las entidades correspondientes, y conducir el proceso».²⁸

²⁸ El Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del MINAM, Decreto Supremo 007 2008 MINAM (16-12-08) refiere.

Artículo 3º.- Funciones del Ministerio del Ambiente

3.3 Funciones específicas vinculadas al ejercicio de su competencia

- c) Establecer la política, los criterios las herramientas y los procedimientos de carácter general para el ordenamiento territorial nacional, en coordinación con las entidades correspondientes, y conducir su proceso

Artículo 5º.- Estructura Orgánica [...] VII. ORGANOS DE LINEA 7.1 Del Viceministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales [...] – Dirección General de Ordenamiento Territorial

Artículo 10º.- Funciones del Viceministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales [...]

La Política Nacional Ambiental (D.S. 12 MINAM 2009) igualmente contempla lineamientos en materia de OT. Así en el Eje de política 1: Conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, y de la diversidad biológica en el apartado 11 sobre ordenamiento territorial señala como lineamientos de política, los siguientes:

- a) Impulsar el ordenamiento territorial nacional y la zonificación ecológica económica, como soporte para la conservación, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y de la diversidad biológica, así como la ocupación ordenada del territorio.
- b) Incorporar en los procesos de ordenamiento territorial el análisis del riesgo natural y antrópico, así como las medidas de adaptación al cambio climático.
- c) Impulsar mecanismos para prevenir el asentamiento de poblaciones y el desarrollo de actividades socioeconómicas en zonas con alto potencial e riesgos ante peligros naturales y antrópicos.
- d) Impulsar el ordenamiento territorial como base de los planes de desarrollo concertados y de desarrollo de fronteras, en la gestión de cuencas hidrográficas y las zonas marino-costeras.

1) Formular la política, los criterios y las herramientas y los procedimientos de carácter general para la Zonificación Ecológica y Económica y el Ordenamiento Territorial Nacional en coordinación con las entidades correspondientes

Artículo 37°.- Funciones de la Dirección General de Ordenamiento Territorial

La Dirección General de Ordenamiento Territorial tiene las siguientes funciones:

- a) Formular, en coordinación con las entidades correspondientes, la política, planes, estrategias, lineamientos y normas de carácter nacional para el ordenamiento territorial proponiendo su aprobación al Viceministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos naturales.
- b) Conducir, promover, asesorar y evaluar los procesos de ordenamiento territorial, a nivel nacional en el contexto del desarrollo sostenible, supervisando que se sustenten en la normatividad y de conformidad con los instrumentos técnicos aprobados para estos procesos.
- c) Conducir y orientar los procesos de Zonificación Ecológica Económica así como la elaboración de estudios especializados.
- d) Emitir opinión técnica sobre propuestas normativas en materia de ordenamiento territorial.
- e) Promover y evaluar el cumplimiento de las políticas, lineamientos, normas y directivas en materia de ordenamiento territorial.
- f) Administrar, organizar, actualizar el Sistema de Información Geográfica del Ministerio para proveer información técnica especializada que contribuya a la toma de decisiones, en coordinación con el Viceministerio de Gestión Ambiental, direcciones de línea e instituciones adscritas al Ministerio entre otras, suministrando información al SINIA.
- g) Organizar y mantener el registro nacional sobre ordenamiento territorial y la Zonificación Ecológica Económica.
- h) Promover y capacitar permanentemente en los aspectos relacionados a la Zonificación Ecológica Económica y ordenamiento territorial, a los tres (03) niveles de gobierno.
- i) Conducir y promover la articulación de los planes de desarrollo concertados, gestión de riesgos, el proceso de descentralización, regionalización y desarrollo de fronteras con el ordenamiento territorial para la adecuada gestión integrada de los recursos naturales.
- j) Las demás funciones que le asigne el Viceministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales.

En las experiencias ministeriales ambientales comparadas en la región, se advierte la tendencia a incluir el criterio política ambiental del ordenamiento y la planificación territorial de manera transversal en su estructura organizacional. Sin embargo, a ciertos niveles funcionales más específicos, encontramos unidades sobre OT; por ejemplo²⁹:

- En el caso de Argentina la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable cuenta con una Dirección de Ordenamiento Ambiental del Territorio que pertenece a la Subsecretaría de Planificación y Política Ambiental.
- En Colombia el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial tiene un Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Territorio. Uruguay cuenta con un Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y recientemente ha creado el Área de Trabajo Ordenamiento Territorial.
- Venezuela cuenta con el Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales, tiene un Viceministerio de Ordenación y Administración Ambiental en cuyo interior existe la Dirección General de Planificación y Ordenación Ambiental.

No es pues extensible un modelo de tratamiento del OT desde una perspectiva general o comparada en la región. La dimensión orgánica institucional del OT en el Ministerio del Ambiente Peruano, deberá cuidar articular a su interior las múltiples dimensiones y articulaciones que conlleva el OT, conforme hemos visto en el presente ensayo.

²⁹ La autonomía y distintividad de lo ambiental respecto el ordenamiento territorial cada vez se difumina así por ejemplo «El Ministerio de Medio Ambiente, a través de la Secretaría General para el Territorio y la Biodiversidad, tiene encomendadas funciones de asesoramiento y promoción de un *desarrollo territorial equilibrado y sostenible* y vela por la integración de las consideraciones territoriales en las actuaciones objeto de su competencia. La preocupación por un desarrollo territorialmente más equilibrado y sostenible ha constituido la base de una importante reflexión que se ha llevado a cabo en el contexto europeo. Su resultado ha supuesto un impulso para la ordenación territorial al introducir la necesidad de una dimensión europea en las políticas territoriales, tanto a la escala nacional como regional, pero también una dimensión más territorial de las políticas sectoriales, y en particular de la ambiental. En España, las Comunidades Autónomas han asumido la competencia exclusiva sobre la ordenación del territorio en sus Estatutos de Autonomía, de acuerdo con lo establecido en el artículo 148.1.3ª de la Constitución. No obstante, el Ministerio de Medio Ambiente es el responsable del seguimiento de las iniciativas internacionales en la materia, además de ser competente en políticas ambientales (singularmente sobre aguas, costas y biodiversidad) con una importante dimensión territorial en España. Asimismo, realiza tareas de estudio e información sobre elementos territoriales de interés general y en apoyo a las Comunidades Autónomas y desarrolla programas territoriales específicos, como el de los caminos naturales. <http://www.mma.es/portal/secciones/desarrollo_territorial/>. Aunque en otras experiencias sí se da esta autonomía en el enfoque, como en Francia que cuenta con Ministerio del Interior y Ordenación del Territorio y un Ministerio del Ambiente.

BIBLIOGRAFÍA

BOZZANO, Horacio

2000 *Territorios reales, territorios pensados, territorios posibles. Aportes para una Teoría Territorial del Ambiente*. Buenos Aires: Editorial Espacio, pp. 28-29.

CASTRO POZO, Hildebrando

2007 *Derecho Urbanístico*. Lima: Grijley.

CÓRDOVA AGUILAR, Hildegardo (editor)

1997 *Espacio: teoría y praxis*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

DIEZ SANCHEZ, Juan José

2007 «El principio de sostenibilidad en la ordenación territorial». *Revista de Derecho Administrativo*, año II, N° 3, septiembre, pp. 49-66.

FOY, Pierre

1997 «Espacio y Derecho Ambiental (Consideraciones para un enfoque jurídico ambiental del espacio)». En Córdova Aguilar 1997, pp. 83-109.

1997 «En busca del Derecho Ambiental I». En *Derecho y ambiente. Aproximaciones y estimativas*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP/IDEA-PUCP.

2006 «El Derecho Ambiental peruano y la Ley General del Ambiente, Ley 28611: un estado de la cuestión». En P. Foy (editor). *Ensayos jurídicos contemporáneos: testimonio de una huella académica*. Lima: Edit. Instituto Pacífico SAC.

FOY, Pierre y Aníbal Daniel BENNATO

2003 «Defensa, Ciudad y Río. La ética del territorio». Universidad Nacional del Nordeste, Argentina. Comunicaciones Científicas y Tecnológicas Resumen: T-039. <<http://www.unne.edu.ar/Web/cyt/cyt/2003/comunicaciones/07-Tecnologicas/T-039.pdf>>

GÓMEZ OREA, Domingo

2002 *Ordenación territorial*. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa y Editorial Agrícola S.A., pp. 29-30.

KWIATKOWSKA, Teresa y Jorge ISSA

1998 *Los caminos de la ética ambiental: Una antología de textos contemporáneos*. Madrid: Plaza y Valdes.

MASSIRIS CABEZA, Ángel

1999 «Ordenamiento territorial: experiencias internacionales y desarrollos conceptuales y legales realizados en Colombia». *Perspectiva Geográfica*, Revista del Programa de Posgrado en Geografía (EPG), N° 4, segundo semestre, pp. 7-75. <<http://www.lablaa.org/blaavirtual/geografia/orden/presen.htm>>

2002 «Ordenación del territorio en América Latina». *Scripta Nova*. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, vol. VI, N° 125, 1 de octubre. <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-125.htm>>

MINISTERIO DEL AMBIENTE (MINAM)

2009 *Guía Nacional de Ordenamiento Territorial (GUINOT)*. Documento de trabajo. Lima: MINAM.

NACIONES UNIDAS

1992 «Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo». Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Río de Janeiro, 3 al 14 de junio.

NOVOA GOICOCHEA, Zaniel

2005 *Lineamientos para la política nacional y estrategia de ordenamiento territorial en el Perú*. Capítulo V: La política territorial. Tesis de Magíster con mención en Geografía. Escuela de Graduados. Pontificia Universidad Católica del Perú.

PÉREZ ANDRÉS, A.A.

1998 *La ordenación del territorio en el estado de las autonomías*. Madrid: Marcial Pons.

PUJADAS, Romá y Jaume FONT

1998 *Ordenación y planificación territorial*. Madrid: Editorial Síntesis.

REYES, Bernardo

2003 «Monitoreando el sobregiro». *Gestiópolis*, Revista On-Line de la Universidad Bolivariana, vol. 1, N° 4. <<http://www.revistapolis.cl/4/ber.htm>>

SÁENZ DE BURUAGA, G.

1980 «Ordenación territorial en la crisis actual». *Ciudad y territorio*, N° 1, pp. 17-24.

WACKERNAGEL, Mathis y William REES

2001 *Nuestra huella ecológica: Reduciendo el impacto humano sobre la Tierra*. Santiago: IEP/Lom Ediciones.