

Pontificia Universidad Católica del Perú

Facultad de Derecho



Programa de Segunda Especialidad en Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales

TITULO: ANÁLISIS Y PROPUESTAS SOBRE LOS ASPECTOS JURÍDICOS E INSTITUCIONALES DE LA RECTORÍA DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL PERÚ

Trabajo Académico para optar el grado de segunda especialidad en Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales

Autor: Elva Victoria Ramos Degregori

Asesor: Dr. Mariano Castro Sánchez Moreno

Código de alumno: 20173470

2017

RESUMEN

El presente trabajo de investigación busca analizar los instrumentos y la normativa nacional del proceso de Ordenamiento Territorial, a fin de determinar conceptos y establecer avances y retrocesos, los fenómenos institucionales que contribuyeron a su consolidación, su ente rector y el sustento normativo de nuestro ordenamiento jurídico que le otorga ese carácter y el diseño metodológico del proceso para llegar al concepto de Ordenamiento Territorial, así como garantizar que este no se paralice, ya que existe capacidad técnica obtenida e información diagnosticada formada en años, por lo que al discrepar el nuevo ROF del MINAM con otra norma del sistema jurídico peruano, como lo es su Ley de creación, es una de las inconsistencias que debilitan la normativa, y dejan al descubierto las falencias técnico jurídicas y de sistematización de normas que debería tener como norte nuestro ordenamiento, a fin de ser uno sólido e integrado, no dejando espacio para vacíos e incertidumbres, y para que el progreso alcanzado, no quede detenido, es necesario que hasta la creación del nuevo ente con competencias en OT nacional, se aclare y confirme que el MINAM es quien ejerce rectoría en OT por su Ley de creación, la misma que continua vigente. Asimismo la necesidad de un Sistema Funcional para el Ordenamiento Territorial, que interrelaciona diferentes actores en los niveles de gobierno y sectores ministeriales, para organizar las normas y estandarizar metodologías e instrumentos, es así que para poder obtener un producto que sea útil, innovador que pueda armonizar con cada sector y nivel de gobierno, será necesario articular cada aporte normativo, cada proceso metodológico implementado para la obtención del concepto de Ordenamiento Territorial, a fin de buscar encaminarnos como un todo, teniendo un sentido nacional, apoyado indudablemente de conocimiento científico, que lo llevará a encontrar su permanencia y consistencia.

ESQUEMA

I.	INTRODUCCIÓN	04
II.	RESUMEN	05
III.	ACRÓNIMOS	07
IV.	ALGUNAS PRECISIONES CONCEPTUALES NECESARIAS	07
	A. TERRITORIO	08
	B. ORDENAMIENTO TERRITORIAL	09
	C. POLITICA TERRITORIAL O POLITICA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO	11
	D. ORDENAMIENTO TERRITORIAL AMBIENTAL	12
	E. ZONIFICACIÓN ECOLÓGICA ECONÓMICA	12
	F. ESTUDIOS ESPECIALIZADOS	12
	G. DIT	13
	H. POT	13
V.	ALCANCES Y NATURALEZA DE RECTORIA Y ENTE RECTOR DE SISTEMAS ADMINISTRATIVOS Y FUNCIONALES EN EL ORDENAMIENTO JURIDICO PERUANO	14
VI.	SOBRE LOS SISTEMAS FUNCIONALES	18
VII.	EVOLUCION Y SITUACION DE LA RECTORIA SOBRE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL PERU	21
	A. ANTECEDENTES	21
	B. ROL DEL MINISTERIO DEL AMBIENTE	30
	C. NUEVO REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL MINISTERIO DEL AMBIENTE	34
VIII.	DEL SISTEMA FUNCIONAL PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL PERUANO	39
IX.	CONCLUSIONES	49
X.	BIBLIOGRAFÍA	54

I. INTRODUCCIÓN

Que pensarías si te dijera que existen instrumentos técnicos y jurídicos, que podrían lograr que nuestro país se desarrolle equitativamente, o que exista un equilibrio entre las regiones que permita sopesar y responder de manera efectiva frente a las carencias o debilitamientos que sufren sus territorios, entendiéndolos como espacios geográficos que tienen un ecosistema, que brindan o dan oportunidad de que se desarrollen múltiples actividades, que no generan más que un estado de satisfacción a nuestros ciudadanos, y que estas actividades puedan ser armónicas con su ecosistema, cerrando un círculo que la permita continuar.

Pues, espero que sea lo mismo que a mí, ¡Hay que utilizarlos!. Te comento que el camino no es corto, pues su elaboración tomó un gran periodo de tiempo, de esfuerzos, de convencimientos y de replanteamientos, pues imaginemos ahora el tiempo que llevará ejecutarlo, de internalizarlo, de creer en él y de convencer a otros que a largo plazo, el “proceso” por si solo, de elaboración y de ejecución, es ya una victoria.

Esto es el Proceso de Ordenamiento Territorial, que solicita y que necesita el país, y que el mismo por sus características precisa que sea dirigido bajo una directriz nacional. A lo largo de cada uno de los capítulos desarrollaremos un análisis jurídico de normativa nacional, que definen este concepto rector, así como de los que se han desarrollado en materia de Ordenamiento Territorial, a fin de determinar conceptos y establecer avances y retrocesos.

Porque aunque es difícil suponer que un proceso que solo trae desarrollo, puedan aparecer circunstancias ajenas a él, que conlleven a retroceder en lo que difícilmente se ha avanzado, con gran paradoja luego de mi estudio debo decir que existen, y a estas me referiré.

Y terminaremos por plantear recomendaciones, que a mi humilde opinión, pueden cooperar, con identificar, definir y asentar, al llamado a guiar este proceso, y como garantizar que este no se paralice, recuperando lo avanzado.

II. RESUMEN

El Ordenamiento Territorial en el Perú, según la metodología de su construcción normativa es un “proceso” que lo interrelaciona y necesita de diferentes actores para dar vida a su dinámica.

Su evolución en preceptos legislativos y reglamentarios en el Perú, ha sido por demás complejo, desde pasar por denominarse Ordenamiento Ambiental, hasta lograr consolidarse como Ordenamiento Territorial Nacional, a través de años de esfuerzos y concertación, creándose la Dirección General de Ordenamiento territorial, bajo rectoría del Ministerio de Ambiente, la cual diseñó instrumentos que concatenándolos dieron vida a la construcción del concepto de OT, el cuál se ha venido fortaleciendo e implantándose en los niveles de gobierno tanto nacional, regional y local.

A través de esta construcción, logro hacer un trabajo de descentralización importante, y por intermedio de los profesionales de su dirección en varias regiones del Perú se han logrado desarrollar cada uno de los instrumentos del OT, logrando una planificación en su desarrollo respecto a las características de su territorio, sus recursos naturales, considerando su demanda e identificando las falencias y fortalezas, así como su dinámica entre regiones.

Es así como pasamos a estudiar esta relación estrecha que mantiene con su ente rector y cuál es el sustento normativo que dio fundamento a esta, logrando establecer que a través de la Ley de creación, organización y funciones del MINAM, en su artículo 7º, dentro de sus funciones específicas, le otorga la prerrogativa de establecer la política, los criterios, las herramientas y los procedimientos de carácter general para el Ordenamiento Territorial nacional.

En este marco se aprobó su Reglamento de Organización y Funciones, el cual también dentro de sus funciones específicas invoca al Ordenamiento Territorial Nacional, para que después de más de 17 años de trabajo en el diseño de

metodología e institucionalización de sus instrumentos y del proceso, a través de un nuevo ROF se delimitara su actuar al Ordenamiento Territorial Ambiental, retrocediendo en todo lo normativamente y fácticamente avanzado.

La Dirección paso a denominarse Dirección de Ordenamiento Territorial Ambiental, y los instrumentos que impulsa solo están restringidos a ese concepto, con lo cual no permite que el proceso de OT continúe, tal como está diseñado metodológicamente.

Ahora si bien esto está sucediendo fácticamente a razón del nuevo ROF, normativamente la rectoría la sigue manteniendo el MINAM, dado que no hay ninguna modificación legislativa respecto a su Ley de creación.

Siguiendo el orden de ideas respecto a rectoría o ente rector, pasamos a estudiar que entiende nuestro ordenamiento jurídico sobre esta concepción, y se estableció que es aquel que tiene bajo su dirección un sistema de administración pública, entonces se decidió estudiar sobre lo sistemas funcionales, encontrando que dadas sus descripciones, es evidente que se hace necesario un Sistema Funcional para el Ordenamiento Territorial.

Siendo que un sistema de estas características, se crea para interrelacionar niveles de gobierno y sectores ministeriales, organizando normas y estandarizando metodologías e instrumentos, se hace irremediable la creación de un sistema funcional para el proceso de OT.

Dado que una de sus características es la interrelación con los diferentes sectores y niveles de Gobierno, se analizaron otros sistemas, como el Sistema Nacional de Gestión Ambiental, el cual ejerce su rectoría el MINAM, y se escogió este sistema por la estrecha relación ya explicada, y que debido a esto encontraríamos grandes puntos de concatenación, que sirvan para la construcción del Sistema de OT.

El análisis realizado de un sistema funcional para el OT, esta integrado por varios componentes, que los dio la doctrina sobre sistemas funcionales, adaptados a las necesidades del proceso de OT.

Por lo que se estableció que cada uno de los Consejos de Coordinación de los Sistemas funcionales integrados al Sistema Nacional de Gestión Ambiental, puedan conformar un órgano del Sistema Funcional del OT, uno que pueda llegar a tomar decisiones concertadas con los sectores y demás sistemas.

Siendo su ente rector en una primera fase, por la evolución explicada el MINAM, pero que en una segunda fase y de su consolidación apunte a la creación de un ente rector nuevo, que abarque la total responsabilidad sobre el proceso de OT y lo que implica, ya que por ser transversal y decisorio en la planificación del país, tendrá que concertar con todos y para todos.

III. ACRÓNIMOS

LOPE (Ley Orgánica del Poder Ejecutivo)

CONAM (Consejo Nacional del Ambiente)

MINAM (Ministerio del Ambiente)

OT (Ordenamiento Territorial)

OTA (Ordenamiento Territorial Ambiental)

ROF (Reglamento de Organización y Funciones)

ZEE (Zonificación Ecológica Económica)

EE (Estudios Especializados)

DIT (Diagnostico Integrado del Territorio)

POT (Plan de Ordenamiento Territorial)

IV. ALGUNAS PRECISIONES CONCEPTUALES NECESARIAS

Con la finalidad de precisar los referentes teóricos en base a los que se realiza el presente Trabajo Académico, a continuación señalo las principales aproximaciones conceptuales que doctrinariamente se han desarrollado:

A. TERRITORIO

Existe en la legislación un concepto normativo establecido por nuestra Constitución Política:

Artículo 54.- El territorio del Estado es inalienable e inviolable, comprende el suelo, el subsuelo, el dominio marítimo y el espacio aéreo que los cubre (...)¹

Así también el artículo 189° del mismo cuerpo normativo explica:

Artículo 189.- El territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local, en los términos que establece la Constitución y la ley, preservando la unidad e integridad del Estado y de la Nación. El ámbito del nivel regional de gobierno son las regiones y departamentos. El ámbito del nivel local de gobierno son las provincias, distritos y los centros poblados².

Estas concepciones normativas se encuentran ligadas a un concepto geográfico, pero también la doctrina con el transcurso del tiempo ha establecido concepciones más dinámicas como la siguiente:

“El concepto de territorio- red modifica las relaciones de proximidad y distancia. No es el territorio, en tanto espacio de proximidad (geográfico) el lugar donde se organiza la producción, sino es una red de relaciones (de mercado, de cooperación, de proveedores) que se configura y que opera en una red local regional o nacional. La inclusión de territorio como espacio de flujos y la reconstrucción de la comunicación entre este y el espacio de lugares, es uno de los principales retos en los procesos de desarrollo local ya

¹ Constitución Política del Perú

² *Ibíd.*

que lo nos exige actuar sobre ambos espacios simultáneamente” (Planificación de Territorio 2007:21)³.

Es así como este concepto diferencia el espacio geográfico que puede delimitar una localidad, región o un país, del concepto de territorio red, que son las relaciones comerciales que se desarrollan en cada uno de estos espacio y que tienen relación entre si y es esta red la que constituye un nuevo espacio del territorio, por sus coincidencias y relaciones o por sus objetivos comunes. Siendo así saber superponer estas dos dimensiones se podrá trabajar el desarrollo económico, social y cultural de toda comunidad. Este sería uno de los fundamentos por los cuales el territorio debe ser evaluado desde una directriz nacional, debido a que sus dinámicas son un proceso que cruza cualquier demarcación territorial.

B. ORDENAMIENTO TERRITORIAL

La definición normativa del concepto de Ordenamiento Territorial, se establece en los Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial:

“1.2. Marco Conceptual del Ordenamiento Territorial.- El Ordenamiento Territorial es una política de Estado, un proceso político y técnico-administrativo de toma de decisiones concertadas con los actores sociales, económicos, políticos y técnicos para la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio, la regulación y promoción de la localización y desarrollo sostenible de los asentamientos humanos; de las actividades económicas, sociales y el desarrollo físico-espacial sobre la base de la identificación de potenciales y limitaciones, considerando criterios ambientales, económicos, socioculturales, institucionales y geopolíticos. Asimismo, hace posible el desarrollo integral de la persona como garantía para una adecuada calidad de vida⁴”.

³ Planificación de territorio- Modulo 3/ Gestión Democrática del Territorio

⁴ Resolución Ministerial N° 026-2010 Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial

También tenemos lo establecido en el artículo 22° de la Ley 30230, que cita:

“Artículo 22.- Ordenamiento Territorial

*El ordenamiento territorial es un proceso político y técnico administrativo destinado a orientar la ocupación ordenada y uso sostenible de territorio, sobre la base de identificación de potencialidades y limitaciones, considerado criterios económicos, socioculturales, ambientales e institucionales (...)*⁵.

Así también tenemos que: *“Según la Carta Europea del 20 de mayo 1983, de Ordenación del Territorio, lo define como la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de toda la sociedad. Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como actuación interdisciplinaria y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de regiones y la organización física del espacio según un concepto rector” (Marco Normativo General del Ordenamiento Territorial 2007:12)*⁶.

Por lo que se considera que su fin será el desarrollo equilibrado de regiones, siendo así facilitará el proceso de descentralización, ya que al diseñar sus estrategias para lograr dicho fin apelará a las particularidades de cada región que aunque sean distintas deben apuntar a que crezcan con la misma velocidad y evitar que cualquiera de ellas se quede en el atraso.

“Existe consenso respecto a que el ordenamiento territorial tiene un evidente carácter interdisciplinario e integral, que supera largamente las aproximaciones físico- espaciales y sectoriales. Por lo mismo Pujadas sostiene acertadamente que el territorio no es patrimonio de ninguna

⁵ Ley que establece las Medidas Tributarias, Simplificación de Procedimientos y Permisos para la Promoción y Dinamización de la Inversión en el País/ El Peruano 12 de julio del 2014

⁶ Marco Normativo General del Ordenamiento Territorial- Módulo 2/ Gestión Democrática del Territorio

disciplina científica, ni de ningún campo profesional, y que geógrafos, urbanistas, ingenieros, abogados, economistas, biólogos, geólogos, ecólogos, etc., dan visiones parciales y complementarias, necesarias todas ellas en el proceso de ordenación territorial” (Marco Normativo General del Ordenamiento Territorial 2007:13)⁷

C. POLITICA TERRITORIAL O POLITICA DE ORDENACION DEL TERRITORIO

“Así la política territorial, o política de ordenación del Territorio es, según Hildenbrand (1999), el conjunto de políticas y planificaciones con repercusiones territoriales, encaminadas a la coordinación y compatibilización de los usos y funciones que coexisten en un determinado territorio: es decir el conjunto de disposiciones legales, planes, programas y actuaciones que de manera integrada desarrolla un gobierno de modo que las actuaciones territoriales respondan a los deseos de bienestar y en general, a mejorar la calidad de vida de las personas, individual y socialmente” (Marco General para una gestión Sostenible del Territorio 2007:13)⁸.

Es decir el estado tiene todas las prerrogativas y las licencias para realizar políticas públicas enfocadas en desarrollo sostenible, buscando como objetivo el bienestar general, para lo cual debe de trabajar en una planificación que nazca desde la legislación, pero que se logre instaurar en la realidad con el propósito de concretizar objetivos propuestos.

“Es importante reconocer que la política territorial es la política dirigida a coordinar y armonizar las actuaciones con incidencia territorial de los diferentes niveles y sectores de la administración, tal como lo precisan

⁷ Marco Normativo General del Ordenamiento Territorial- Módulo 2/ Gestión Democrática del Territorio

⁸ Marco General para una gestión Sostenible del Territorio- Módulo 1/ Gestión Democrática del Territorio

Pujadas y Font” (Marco general para una gestión sostenible del territorio 2007:14).⁹

D. ORDENAMIENTO TERRITORIAL AMBIENTAL

Encontramos este término en la Ley General del Ambiente:

“Artículo 19.- De la planificación y del ordenamiento territorial ambiental

19.1 La planificación sobre el uso del territorio es un proceso de anticipación y toma de decisiones relacionadas con las acciones futuras en el territorio, el cual incluye los instrumentos, criterios y aspectos para su ordenamiento ambiental.

*19.2 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 condicionan la asignación de usos territoriales y la ocupación ordenada del territorio (...)*¹⁰.

E. ZONIFICACIÓN ECONÓMICA ECOLÓGICA- ZEE

*“La ZEE, es un proceso dinámico y flexible para la identificación de diferentes alternativas de uso sostenible de un territorio determinado, basado en la evaluación de sus potencialidades y limitaciones con criterios físicos, biológicos, sociales, económicos y culturales. Una vez aprobada, la ZEE se convierte en un instrumento técnico y orientador del uso sostenible de un territorio y de sus recursos naturales”*¹¹.

F. ESTUDIOS ESPECIALIZADOS- EE

“Los EE, son los instrumentos técnicos de carácter estratégico, que enfatizan el análisis de las dinámicas, relaciones y funcionalidad que se

⁹ Marco General para una gestión Sostenible del Territorio, Módulo 1/ Gestión Democrática del Territorio

¹⁰ Ley General del Ambiente

¹¹ Resolución Ministerial N° 135-2013-MINAN

evidencian en el territorio bajo estudio y su articulación con otros territorios. Responden a la necesidad de conocer la relación de las sociedades con su medio natural, evolución, situación actual y proyección, permitiendo articular la gestión y ocupación del territorio en concordancia con sus características naturales, necesidades y desarrollo económico. Se priorizan a partir de la información generada en la ZEE, el contexto geográfico, el rol y las dinámicas territoriales. sociales, económicas, ambientales, de cada ámbito de intervención¹²”.

G. DIAGNOSTICO INTEGRADO DEL TERRITORIO- DIT.

“El DIT es un instrumento técnico que integra y analiza la información generada en la ZEE y los EE permitiendo, completar el conocimiento de las condiciones y características ambientales y sociales, así como de la dinámica y tendencias de crecimiento económico de un determinado ámbito geográfico, y de sus implicancias en los ecosistemas. El DIT aporta información sobre las variables clave o aspectos más importantes que determinan la ocupación del territorio, sustentadas en las características biofísicas, sociales, económicas, culturales, funcionales, institucionales y políticas del territorio; estableciendo el conjunto de condiciones favorables y desfavorables en las que se encuentran; y que servirán de insumo para la elaboración del POT. A partir de los resultados del DIT se desarrollaran las fases del proceso de elaboración del POT¹³”

H. PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL- POT

“El POT es un instrumento de planificación y gestión del territorio, que promueve y regula los procesos de organización y gestión sostenible del mismo, articulados a los planes ambientales de desarrollo económico, social, cultural y otras políticas de desarrollo vigentes en el país. El POT vincula al proceso de ordenamiento territorial con otros planes e

¹² Resolución Ministerial 135-2013-MINAM-Guia Metodológica para la Elaboración de los Instrumentos Técnicos Sustentatorios para el Ordenamiento Territorial

¹³ *Ibíd.*

instrumentos relacionados a la gestión del territorio y del desarrollo, los cuales son abordados por otros sectores y niveles de gobierno en el marco de sus competencias y funciones. El POT es un instrumento dinámico, participativo y se construye sobre la base del DIT. Se ejecuta a nivel regional y local provincial, en correspondencia con las funciones definidas en la Ley orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades y en el marco de las políticas nacionales de desarrollo. El POT de nivel regional, conforme a ley, deberá considerar las políticas sectoriales nacionales en su elaboración; y de la misma manera los gobiernos locales provinciales deberán articular su respectivo POT al POT Regional. El ordenamiento territorial se concreta una vez que se implementan y ejecutan las acciones que correspondan a Partir del POT¹⁴”.

V. ALCANCES Y NATURALEZA DE RECTORIA Y ENTE RECTOR DE SISTEMAS ADMINISTRATIVOS Y FUNCIONALES EN EL ORDENAMIENTO JURIDICO PERUANO.

El Diccionario de la Real Academia Española en cuanto al término de rectoría, la deriva a la palabra rector “que rige o gobierna” y esta a su vez la relaciona con el verbo regir que significa “guiar, llevar o conducir algo”.¹⁵

En la normativa peruana se hace referencia al término rectoría en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, apareciendo también como una cualidad de los Ministerios, así tenemos que en su Artículo 22°, numeral 22.2., del Capítulo III sobre Ministerios, indica que:

*“22.2 Los Ministerios diseñan, establecen ejecutan y supervisan políticas nacionales y sectoriales, asumiendo la **rectoría** respecto a ellas”¹⁶ (la negrita es mía).*

¹⁴ Resolución Ministerial 135-2013 MINAM- Guía Metodológica para la Elaboración de los Instrumentos Técnicos Sustentatorios para el Ordenamiento Territorial.

¹⁵ Real Academia Española- Diccionario de la Lengua española- Edición del Tricentenario

Por lo cual los ministerios ejercen rectoría respecto a las funciones que les han sido conferidas.

Asimismo, la LOPE realiza una clara definición conceptual normativa de Entes Rectores, la misma que se plasma en el artículo 44 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo e indica lo siguiente:

...”Artículo 44°.- Entes Rectores

*Los Sistemas están a cargo de un **Ente Rector** que se constituye en su autoridad técnico- normativa a nivel nacional; dicta las normas y establece los procedimientos relacionados a su ámbito; coordina su operación técnica y es responsable de su correcto funcionamiento en el marco de la presente Ley, sus leyes especiales y disposiciones complementarias”¹⁷ (la negrita es mía).*

Estaríamos estableciendo que un Ente Rector, es el que dirige un “Sistema” de carácter nacional, el mismo que desarrollará sus procedimientos técnicos y la normativa para hacer posibles estos, dentro de los alcances del ámbito al que pertenezca.

Ahora, los “Sistemas” a los que se refieren la Ley, sobre los cuales se ejerce rectoría, son los Sistemas Funcionales y los Administrativos, de los cuales radica su importancia en que su actuación es de carácter integrador y de coordinación entre todos los niveles de Gobierno, tal como se puede inferir de su concepto normativo, contenido en el Título V SISTEMAS, artículo 43° de la LOPE, donde se define:

*... “artículo 43 Definición.- **Los sistemas** son los conjunto de principios, normas procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se organizan las actividades de la Administración Pública que requieren ser*

¹⁶ Ley 29158 Ley Orgánica del Poder Ejecutivo

¹⁷ Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo

realizadas por todas o varias entidades de los Poderes del Estado, los organismos constitucionales y los niveles de gobierno. Son de dos tipos:

1.- Sistemas Funcionales

2.- Sistemas Administrativos

Solo por ley se crea un sistema. Para su creación se debe contar con la opinión favorable de la presidencia del Consejo de Ministro ”¹⁸(la negrita es mía).

Desarrollando el concepto respecto a cada una de ellos, tenemos que la LOPE en su Artículo 45° y 46°, guarda a los Sistemas Funcionales y Administrativos, la siguiente definición:

“Artículo 45°.- Sistemas Funcionales

Los Sistemas Funcionales tienen por finalidad asegurar el cumplimiento de políticas Públicas que requieren la participación de todas o varias entidades del estado.

El Poder ejecutivo es responsable de reglamentar y operar los Sistemas Funcionales, las normas del Sistemas establecen las atribuciones del Ente Rector del Sistema ”¹⁹.

“Artículo 46°.- Sistemas Administrativos

Los Sistemas administrativos tienen por finalidad regular la utilización de los recursos de las entidades de la Administración Pública, promoviendo la eficacia y eficiencia en su uso. (...)”²⁰

Como se podrá apreciar los Sistemas Funcionales se hacen apremiantes cuando existe la necesidad de participación y por ende de coordinación entre las entidades del Estado. Tal es así que se indica que “En la medida que los Sistemas Funcionales tienen por finalidad asegurar el cumplimiento de las políticas públicas, están relacionados con las funciones sustantivas que la Ley

¹⁸ Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo

¹⁹ *Ibíd.*

²⁰ *Ibíd.*

asigna a las entidades del Estado. Las materias relacionadas a estas funciones pueden ser agricultura, ambiente, comercio, turismo economía, salud, educación, trabajo, mujer, desarrollo social, saneamiento, transporte, etc., y dan lugar a sistemas, como el Sistema Integral de Salud, el Sistema Educativo, el Sistema de Agua y Alcantarillado, etc.”(Contraloría General del Republica 2016:58).

Así, también debemos de resaltar que tales funciones y competencias, las realiza o debe realizarlas en concordancia con el Principio del Servicio al Ciudadano, contenido en el mismo cuerpo normativo Artículo II de su Título Preliminar, el cual menciona que: “Las entidades del Poder Ejecutivo están al servicio de las personas y de la sociedad; actúan en función de sus necesidades, así como del interés general de la nación, asegurando que su actividad se realice con arreglo a [...]”²¹, entre otros a los conceptos de Sostenibilidad ambiental, eficiencia, eficacia y prevención, entendiendo por estos según lo que indica la norma:

“Eficacia.- la gestión se organiza para el cumplimiento oportuno de objetivos y las metas gubernamentales

Eficiencia.- la gestión se realiza optimizando la utilización de los recursos disponibles, procurando innovación y mejoramiento continuo

Sostenibilidad ambiental.- la gestión se orienta al uso racional y sostenible de los recursos naturales.

Prevención.- gestión para enfrentar los riesgos que afecten la vida de las personas y para asegurar la prestación de los servicios fundamentales”²²(la negrita es mía).

Considerando lo indicado, nuestra LOPE incorpora conceptos que necesariamente necesitan de una planificación para el cumplimiento de objetivos, que en este caso será asegurar cubrir las necesidades fundamentales en busca del bienestar general, equilibrando para el uso de los recursos naturales que no se vean afectados lo económico, lo social y lo ambiental, por lo que cada

²¹ Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo

²² Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo

una de las actividades que se desarrolle en el marco de las funciones de los entes y el desarrollo de los Sistemas, deberán orientarse a estos principios. Ahora es oportunidad de indicar que el objeto sobre el cual se desarrollarán todas estas actividades es el territorio peruano, por lo que de su dinámica e interacciones deberán encauzar a lograr lo mencionado.

VI. SOBRE LOS SISTEMAS FUNCIONALES

Uno de los puntos a proponer es la creación de un Sistema Funcional, para organizar y articular cada uno de los esfuerzos realizados a nivel normativo, a fin de que sea empleado por todos los niveles de gobierno y de cada uno de los sectores, apuntando al desarrollo planificado, por lo que analizaremos la figura del Sistema Funcional.

“Por “Sistema” se comprende el conjunto de organismos, principios y normas sobre una materia, enlazados o coordinados entre si, tan estrechamente, que constituyen un todo indivisible, a pesar de la relativa independencia funcional u operativa que puedan tener sus partes componentes. Esas partes actúan con una misma orientación y satisfacen un objetivo común”²³.

Para explicar el concepto de sistemas, podemos utilizar como ejemplo, “El concepto de Gestalt, tal como fue formulado inicialmente por la psicología (KOFFKA, 1935), resalta la primacía del conjunto sobre sus elementos constitutivos y la necesidad de arribar a estos previa parada en la significación de aquel. Una melodía no solamente es algo más que una yuxtaposición de sonidos, sino que solo nace como tal por la interacción simultánea de todos ellos; la música se estructura por una interconexión de todos y no aparece como tal estructura hasta que la secuencia de notas forma un conjunto tal que cada una de ellas se explica con relación a las demás.”²⁴

²³ Pag. 343, Administración Pública para el desarrollo integral, instrumento para la superación de la crisis social y económica. Wilburg Jiménez Castro

²⁴ Teoría Administrativa del Gobierno. Juan Ignacio Jiménez Nieto- Volumen Primero: Macroadministración- Universidad del Pacífico- Lima.

Por lo que para poder obtener un producto que sea útil, innovador que pueda armonizar con cada sector y nivel de gobierno, será necesario articular cada aporte normativo, cada proceso metodológico implementado para la obtención del concepto de Ordenamiento Territorial, a fin de buscar encaminarnos como un todo, teniendo un sentido nacional, apoyado indudablemente de conocimiento científico, ya que este será un sistema que encontrará su permanencia.

Es muy interesante como la doctrina administrativa explica el fenómeno del Sistema, engranando los términos de “estructura” y “función”, a fin de descubrir y explicar su fundamento, así tenemos que: ...“En términos sistémicos la estructura es el orden vigente y cohesión homeostática de los elementos dinámicos de un sistema, el conjunto estabilizado de un núcleo de funciones; la función es la actividad cuyo fin linda con los límites de la estructura, la que actúa por ella y es vivificada en ella. (...) Usamos el termino función para indicar que la vida del sistema se concibe como el fundamento de su estructura y la continuidad de ésta se mantiene por la continuidad de la función”²⁵. Y

“Toda estructura tiene una tarea que cumplir, facilitar la vida, satisfacer cualesquiera deseos y necesidades que se imponen a las organizaciones humanas en condiciones dadas”²⁶

Por lo que tenemos que el sistema se debe basar en satisfacer una necesidad, que previamente este identificada, y el deseo de una nación, que logre interiorizar la importancia de satisfacerla, y que su aparato de Gobierno utilice los instrumentos y los muestre como solución quizá no a corto plazo, pero a mediano y largo y permanente si. Estos instrumentos vendrían a ser la función, que da vida a la estructura del Sistema.

²⁵ Teoría Administrativa del Gobierno. Juan Ignacio Jiménez Nieto- Volumen Primero: Macroadministración- Universidad del Pacífico- Lima.

²⁶ Ídem.

“El Sistema es así un todo organizado y articulado, no acumulado, cuyo crecimiento va de adentro hacia fuera haciendo a cada una de sus partes más fuerte y adecuada a sus finalidades individuales y colectivas, si alterar la proporción que cada una de ellas tiene dentro del conjunto”²⁷

“Como un todo unitario organizado, compuesto por dos o más partes, componentes o subsistemas interdependientes y delineado por límites, identificables, de su ambiente o suprasistema.”²⁸

“En la Administración Pública para el desarrollo integral, aplicando el anterior criterio, hay dos grandes agrupaciones de sistemas; unas sustantiva y otras de naturaleza administrativa asesora o auxiliar.

Las primeras corresponden a lo que en la ciencia de la Administración se conoce como organización por el método unitario de naturaleza vertical o de propósitos, mediante el cual las labores se llevan a cabo atendiendo a su propósito especializado. Tal es el caso de la organización de funciones particulares en ministerios (...). Son las grandes divisiones o sectores que comprenden los propósitos especializados del órgano ejecutivo y que están relacionados directamente con las funciones básicas del Estado, para la formulación de políticas sectoriales macroadministrativas.”²⁹

Tendremos también que tener en cuenta, los sistemas funcionales existentes, y que tienen relación con el Ordenamiento Territorial, como lo es el “Sistema

²⁷ Administración Pública para el desarrollo integral, instrumento para la superación de la crisis social y económica. Wilburg Jiménez Castro

²⁸ Idem.

²⁹ Pag. 345, Administración Pública para el desarrollo integral, instrumento para la superación de la crisis social y económica. Wilburg Jiménez Castro

Nacional de Gestión ambiental”³⁰, con el cual se debe de interrelacionar, a fin de sumar esfuerzos y aprovechar cada una de sus fortalezas.

VII. EVOLUCION Y SITUACION DE LA RECTORIA SOBRE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL PERU

A. ANTECEDENTES

La inclusión del Ordenamiento Territorial en nuestro país paso por varios estadios, es así como encontramos algunos de sus antecedentes en junio del año de 1997 en la Ley orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, donde el término aparece en:

...”Zonificación Ecológica y Económica para el uso de Recursos Naturales

*Artículo 11°.- La Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) del país se aprueba a propuesta de la Presidencia del Consejo de Ministros, en coordinación intersectorial, como apoyo al **ordenamiento territorial** a fin de evitar conflictos por superposición de títulos y usos inapropiados, y demás fines. 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”³¹ (la negrita es mía).*

Siguiendo esta lógica en noviembre del mismo año, a través del Decreto del Consejo Directivo N°001-97/CONAM, el CONAM aprueba su Marco Estructural de Gestión Ambiental, detallando en su inciso a) del Artículo 22° Del Mandato de los Grupos Técnicos, se encuentra:

³⁰ <http://www.minam.gob.pe/politicas/wp-content/uploads/sites/17/2013/10/Guia-SNGA-MINAM.pdf>

³¹ Ley 26821 Ley Orgánica para el aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, del 26 de junio de 1997

a) *Elaborar propuestas para el funcionamiento, aplicación y evaluación de los Instrumentos de gestión Ambiental tales como Patrones de Calidad Ambiental, Evaluación de Impacto Ambiental, Ordenamiento Ambiental (...)*³²

El año 2001 se constituye la Comisión Nacional para el Ordenamiento Territorial Ambiental, a través del Decreto Supremo 045-2001-PCM, la misma que indicó dentro de sus considerandos:

*“Que, de conformidad con lo estipulado por el Decreto de Consejo Directivo N° 001-97-CD-CONAM, el CONAM conformó un Grupo Técnico Intersectorial de Ordenamiento Ambiental el cual ha recomendado la elaboración y aprobación de lineamientos para la definición de un **plan nacional de ordenamiento territorial** y de planes regionales;³³” (la negrita es mía)*

Y es que de esa manera, por su Artículo 1°, se decreta:

*“Artículo 1.- Declárase de interés nacional el **ordenamiento territorial ambiental** en todo el país, y constitúyase la Comisión Nacional para el Ordenamiento Territorial Ambiental³⁴” (la negrita es mía).*

A esta comisión se le encarga la elaboración del Proyecto del Reglamento de Zonificación Ecológica Económica:

“Artículo 3.- Encárgase a la Comisión Nacional para el Ordenamiento Territorial Ambiental que en el plazo de 120 días contados a partir de su instalación, eleve a la Presidencia del Consejo de

³² Decreto del Consejo Directivo N°001-97/CONAM- Marco Estructural de Gestión Ambiental

³³ Decreto Supremo 045-2001-PCM- Conformación de Comisión Nacional para el Ordenamiento Territorial Ambiental

³⁴ *Ibíd.*

Ministros el proyecto de reglamento sobre Zonificación Ecológica Económica (ZEE), prevista en el Artículo 11 de la Ley N° 26821 - Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales³⁵”.

En Noviembre del 2002 en el marco del proceso de descentralización con la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, se establece las competencias de estas en Ordenamiento Territorial, es así como tenemos en su:

“Artículo 53.- Funciones en materia ambiental y de ordenamiento territorial

*a) Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en **materia ambiental y de ordenamiento territorial**, en concordancia con los planes de los Gobiernos Locales (...)³⁶”.*

Lo mismo para las Municipalidades en el 2003 con la Ley Orgánica de Municipalidades:

“ARTÍCULO 73.- MATERIAS DE COMPETENCIA MUNICIPAL

(...)

Dentro del marco de las competencias y funciones específicas establecidas en la presente ley, el rol de las municipalidades provinciales comprende:

*a) Planificar integralmente el desarrollo local y **el ordenamiento territorial**, en el nivel provincial. Las municipalidades provinciales son responsables de promover e impulsar el proceso de planeamiento para el desarrollo integral correspondiente al ámbito de su provincia,*

³⁵ Decreto Supremo 045-2001-PCM- Conformación de Comisión Nacional para el Ordenamiento Territorial Ambiental

³⁶ Ley 27867 Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales

recogiendo las prioridades propuestas en los procesos de planeación de desarrollo local de carácter distrital”³⁷.(...)

Para el 2004, tres años después de la conformación de la Comisión Nacional para el Ordenamiento Territorial Ambiental, se aprueba el Reglamento de Zonificación Ecológica Económica (ZEE), por Decreto Supremo 087-2004-PCM, estableciendo como uno de sus objetivos, Artículo 3°:

“c) Proveer el sustento técnico para la formulación de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, en el ámbito nacional, regional y local³⁸,”

Siguiendo con la línea de tiempo en junio del 2004, se aprueba la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, y dentro de sus Instrumentos de Gestión y Planificación Ambiental, se retoma el término de Ordenamiento Territorial Ambiental:

“Artículo 6.- De los Instrumentos de Gestión y Planificación Ambiental Las competencias sectoriales, regionales y locales se ejercen con sujeción a los instrumentos de gestión ambiental, diseñados, implementados y ejecutados para fortalecer el carácter transectorial y descentralizado de la Gestión Ambiental, y el cumplimiento de la Política, el Plan y la Agenda Ambiental Nacional. Para este efecto, el CONAM debe asegurar la transectorialidad y la debida coordinación de la aplicación de estos instrumentos, a través de: (...)

h) El establecimiento de la política, criterios, metodologías y directrices para el Ordenamiento Territorial Ambiental; (...)³⁹

³⁷ LEY N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades

³⁸ Decreto Supremo 087-2004-PCM- Reglamento de Zonificación Ecológica Económica (ZEE)

³⁹ LEY N° 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental- del 08 de junio del 2004

Lo propio se realiza en su Reglamento:

“Artículo 17°.- De los Objetivos de la Descentralización de la Gestión Ambiental.- Son objetivos de la descentralización en materia de gestión ambiental los siguientes:

- a) El **ordenamiento territorial** y del entorno ambiental, desde los enfoques de la sostenibilidad del desarrollo.*
- b) La gestión sostenible de los recursos naturales y mejoramiento de la calidad ambiental en el marco establecido por la Ley y el presente reglamento.*
- c) La coordinación y concertación interinstitucional y participación ciudadana en todos los niveles del SNGA⁴⁰” (la negrita es mía).*

Y se desarrolla debido a la preponderancia que amerita un Capítulo sobre Ordenamiento Ambiental del Territorio:

“CAPÍTULO III ORDENAMIENTO AMBIENTAL DEL TERRITORIO

*Artículo 53°.- De la planificación y del ordenamiento territorial.- La planificación sobre el uso del territorio es un proceso de anticipación y toma de decisiones relacionadas con las acciones futuras en el territorio, el cual incluye los instrumentos, criterios y aspectos para su ordenamiento ambiental. El **ordenamiento ambiental del territorio** 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 para la asignación de usos territoriales y la ocupación ordenada del territorio. La asignación de usos se basa en la evaluación de las potencialidades y limitaciones del territorio utilizando, entre otros, criterios físicos, biológicos, ambientales, sociales,*

⁴⁰ DECRETO SUPREMO N° 008-2005-PCM, Aprueban Reglamento de la Ley N° 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (28.01.05)

*económicos y culturales, mediante el proceso de zonificación ecológica y económica. Dichos instrumentos constituyen procesos dinámicos y flexibles y están sujetos a la política ambiental del país. El Poder Ejecutivo, a propuesta del CONAM, y en coordinación con los niveles descentralizados de gobierno, establece la política nacional en materia de **Ordenamiento Ambiental Territorial**, la cual constituye referente obligatorio de las políticas públicas en todos los niveles de gobierno. Los gobiernos regionales deben coordinar sus políticas de ordenamiento territorial con los gobiernos locales de su jurisdicción*

Artículo 54°.- De los objetivos de la planificación y el ordenamiento territorial.- La planificación y el ordenamiento territorial tienen entre sus objetivos los siguientes:

- 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, y promover la participación ciudadana, 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 uso de los recursos naturales, y 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 los recursos naturales, previniendo conflictos ambientales.*

e. Promover la protección, recuperación y/o rehabilitación de los ecosistemas degradados y frágiles. (...)

Artículo 56°.- Ordenamiento urbano.- Corresponde a los gobiernos locales, en el marco de sus funciones y atribuciones, promover, formular y ejecutar planes de ordenamiento urbano, en **concordancia con la Política Nacional del Ambiente y con las normas urbanísticas nacionales**, considerando el **crecimiento planificado de las ciudades**, así como los diversos usos del espacio de jurisdicción, tales como el industrial, establecimiento de infraestructura sanitaria, y otras instalaciones especiales, comerciales, de servicios, u otras, de conformidad con la legislación vigente, los que son evaluados bajo criterios socioeconómicos y ambientales. 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 peri-urbanas de que dispone la población”⁴¹.

En el 2005 a través la Ley General del Ambiente, se define el término de Ordenamiento Territorial Ambiental, de la siguiente manera:

“Artículo 19.- De la planificación y del ordenamiento territorial ambiental

19.1 La planificación sobre el uso del territorio es un proceso de anticipación y toma de decisiones relacionadas con las acciones futuras en el territorio, el cual incluye los instrumentos, criterios y aspectos para su ordenamiento ambiental.

19.2 El **ordenamiento territorial ambiental** es un instrumento que forma parte de la política de ordenamiento territorial. Es un proceso técnico-

⁴¹ ⁴¹ DECRETO SUPREMO N° 008-2005-PCM, Aprueban Reglamento de la Ley N° 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (28.01.05)

político orientado a la definición de criterios e indicadores ambientales que condicionan la asignación de usos territoriales y la ocupación ordenada del territorio.

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 (...).

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 (...)

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.”⁴²

⁴² Ley 28611 Ley General del Ambiente- Publicada el 15 de octubre del 2005

Como podemos apreciar existe toda una construcción jurídica, realizada en años de trabajo, que nos dan un antecedente del fortalecimiento del Ordenamiento Territorial en la legislación e institucionalización peruana.

B. ROL DEL MINISTERIO DEL AMBIENTE

En el año 2008 al MINAN se le asignó competencia en Ordenamiento Territorial, es así que dentro de sus **Funciones Específicas** detalladas en su Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, su Artículo 7, inciso c), la describe de la siguiente manera:

*...” 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”⁴³(la negrita es mía).*

Asimismo es necesario precisar que su Ley de creación Decreto Legislativo N° 1013-2008, Artículo 5° establece que el Sector Ambiental Comprende un Sistema Funcional, que es el Sistema Nacional de Gestión Ambiental, estableciendo las sus **Funciones Generales** del Ministerio del Ambiente:

...” 6.1 Funciones Rectoras:

- a) Formular, planificar, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional del ambiente aplicable a todos los niveles de gobierno (...)*
- c) Coordinar la implementación de la política nacional ambiental con los sectores, los gobiernos regionales y los gobiernos locales.*

⁴³ Decreto Legislativo N° 1013 Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente

d) Prestar apoyo técnico a los Gobiernos Regionales y locales para el adecuado cumplimiento de las funciones transferidas en el marco de la descentralización”⁴⁴.

Por lo que sus Funciones Específicas implican al Ordenamiento Territorial, en concordancia del ejercicio de su Función General rectora y desplegando su actuar a los diferentes niveles de Gobierno implementando sus instrumentos y potenciando sus capacidades.

Para poder desarrollar y desplegar estas Funciones tanto Generales como Específicas, el MINAM implementó diferentes regulaciones, una de ellas fue el Decreto Supremo 007-2008 Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de Ministerio del Ambiente, donde se estableció que el Ministerio del Ambiente es el ente rector del sector ambiental⁴⁵, encontrándose dentro de sus funciones rectoras:

...” a) Formular, planificar dirigir, coordinar ejecutar, supervisar y evaluar, la política nacional del ambiente aplicable a todos los niveles de Gobierno, en el marco del sistema nacional de gestión ambiental”⁴⁶

Y dentro de sus Funciones específicas vinculadas al ejercicio de sus competencias, Artículo 3, inciso 3.3, numeral c) indica:

...”c. Establecer la Política, los criterios, las herramientas y los procedimientos de carácter general para el ordenamiento territorial

⁴⁴ Art. 6 del Decreto Legislativo N° 1013 Ley de creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente

⁴⁵ Artículo 1, del Reglamento de Organización y Funciones del MINAM, sobre su Naturaleza Jurídica

⁴⁶ Artículo 3, del Reglamento de Organización y Funciones del MINAM, sobre Funciones del Ministerio del Ambiente

***nacional**, en coordinación con las entidades correspondientes, y conducir su proceso” (la negrita es mía).*⁴⁷

Es así como el MINAM siendo Ente Rector en el Sector Ambiental, asume por su Ley de creación y desarrolla por su ROF del año 2008, funciones en Ordenamiento Territorial nacional.

En este sentido en el año 2010 a través de la Resolución Ministerial 026-2010-MINAM, se aprueban los Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial que, “define el OT y determina los objetivos estratégicos en su implementación; a partir de lo cual Gobiernos Regionales y locales van recogiendo las orientaciones para los esfuerzos iniciales” (...) en OT. (Ordenamiento Territorial (OT) en el Perú 2011-2015, 2016:46)⁴⁸

Estas funciones en Ordenamiento territorial requerían de un trabajo especializado, que a través de su “**Dirección General de Ordenamiento Territorial**”, diseñaron una serie de Instrumentos para que sean utilizados por los niveles de Gobierno y que sean útiles para los objetivos planteados.

Aquellos instrumentos que menciono que se encuentran compilados en la Resolución Ministerial N° 135-2013-MINAM⁴⁹, donde se aprueba la Guía Metodológica para la elaboración de los Instrumentos Técnicos Sustentatorios para el Ordenamiento Territorial.

⁴⁷ Numeral c, inciso 3.3, del artículo 3, del Reglamento de Organización y Funciones del MINAM

⁴⁸ Ordenamiento Territorial (OT) en el Perú (2011-2015) Avances concretos para la Sostenibilidad y acciones del MINAM en ejercicio de su rol Rector

⁴⁹ Resolución Ministerial N° 135-2013-MINAM⁴⁹, Guía Metodológica para la elaboración de los Instrumentos Técnicos Sustentatorios para el Ordenamiento Territorial.

“Esta normativa, conceptualiza y define los instrumentos técnicos Sustentatorios de Ordenamiento Territorial:

- ✓ La Zonificación Económica Ecológica- ZEE
- ✓ Los Estudios Especializados- EE
- ✓ El Plan de Ordenamiento Territorial- POT
- ✓ El Diagnostico Integrado del Territorio- DIT.

Asimismo establece la metodología para la elaboración de los mencionados instrumentos técnicos y los procedimientos para su validación a fin de determinar la opinión favorable del Ministerio del Ambiente, previa a la aprobación de cada uno de ellos por el escalafón de gobierno correspondiente” (Ministerio del Ambiente 2015:18)⁵⁰.

“Para la ejecución de estos instrumentos, se requiere la conformación de un Equipo Técnico Multidisciplinario (ETM) que trabaje todo el proceso pero diferenciado por los instrumentos que los componen [...]. Como ejemplo de diseño para la conformación de un ETM podríamos considerar los casos donde los escalafones de gobierno formulan los proyectos de inversión pública para la instalación o mejoramiento del servicio de información para el Ordenamiento Territorial. Allí se establecen los requerimientos de personal en función a las necesidades de información del medio físico, biológico, social, económico y cultural; es decir del territorio en su conjunto” (Ministerio del Ambiente 2015:28)⁵¹

Es decir el Ministerio del Ambiente ha creado una serie de Instrumentos en OT, que desarrolla de manera técnica y con una metodología especializada para cada producto que se desea obtener, capacitando a personal altamente especializado no solo de manera técnica, sino su interrelación con cada nivel de gobierno para identificar las

⁵⁰ Orientaciones básicas sobre el Ordenamiento Territorial en el Perú, Lima: Dirección General de Ordenamiento Territorial

⁵¹ *Ibíd.*

potencialidades y limitantes de un determinado territorio, es decir han aprendido en campo con las dificultades y experiencias no previstas, a fortalecer cada uno de estos instrumentos, teniendo como objetivo internalizarlos en cada uno de los planes que elabore el nivel de gobierno correspondiente.

Es así como el Ministerio del Ambiente vino consolidando su avance en Ordenamiento territorial, el mismo que por sus características ya descritas también fortalece el proceso de descentralización que ocurre en el Perú, ya que hace conocedores a cada nivel de Gobierno Regional y Local de las herramientas para la planificación del desarrollo de su territorio e instruye a los especialistas de aquellos niveles para que sean generadores de sus propios diagnósticos, empoderándolos en el conocimiento y manejo sustentable de sus recursos.

C. NUEVO REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL MINISTERIO DEL AMBIENTE

El viernes 28 de abril del 2017, se publica el nuevo Reglamento de Organización y Funciones ROF del Ministerio del Ambiente, indicando en su CONSIDERANDO que: ...*“la estructura orgánica prevista en el anterior Reglamento presenta limitaciones de orden administrativo y funcional, por encontrarse desfasada con respecto a los dispositivos legales aprobados con posterioridad al citado Reglamento, los mismos que le han asignado responsabilidades en términos de funciones administrativas, e igualmente, se requiere modernizar la organización del MINAM para optimizar los procesos de la entidad con la finalidad de cumplir con mayor eficiencia su misión y funciones”*⁵².

Asimismo en su segunda Disposición Complementaria Final sobre denominación indica: ...*“Toda referencia en normas anteriores a las*

⁵² Decreto Supremo 002-2017-MINAM, del 28 de abril del 2017/ El peruano- Normas Legales

Direcciones Generales, Oficinas Generales, u oficinas del Ministerio del Ambiente que no formen parte del presente Reglamento de Organización y Funciones, deben identificarse con las nuevas Direcciones Generadas. Oficinas Generales, Direcciones u Oficinas de acuerdo con sus funciones”⁵³.

Finalmente mediante su Disposición Complementaria Derogatoria, deroga el Decreto Supremo N° 007-2008-MINAM, el hasta ese entonces ROF del MINAM.

Del análisis normativo del Nuevo ROF, se puede apreciar que en su artículo 5° Funciones del Ministerio del Ambiente, inciso 5.3 de las Funciones Específicas, numeral c), restringe el actuar del Ministerio del Ambiente en cuanto OT, al indicar que:

*...” c. Establecer la política, los criterios, las herramientas, y los procedimientos de carácter general, para el **Ordenamiento Territorial Ambiental**, en coordinación con los tres niveles de Gobierno, y conducir su proceso”⁵⁴. [el subrayado es mío]*

Ya que vuelve a plantear el termino *Ordenamiento Territorial Ambiental (OTA)*, por lo que el compendio normativo en cuanto OT respecto a su reglamento y direcciones toma una reestructuración.

Para explicar lo dicho, de la revisión de los artículos del Nuevo ROF, que se refieren a OTA, tenemos los siguientes:

...” Título II de la Estructura Orgánica, artículo 8. De los Órganos de Línea, inciso 8.4 Dirección General de Ordenamiento Territorial Ambiental”⁵⁵.

⁵³ Idem

⁵⁴ Artículo 5, Decreto Supremo 002-2017-MINAM, del 28 de abril del 2017/ El peruano- Normas Legales

⁵⁵ Título II Decreto Supremo 002-2017-MINAM, del 28 de abril del 2017/ El peruano- Normas Legales

Crea la Dirección General de Ordenamiento Territorial Ambiental, con lo que Dirección General de Ordenamiento Territorial, pasa a tener esta nueva denominación que se adecua a las nuevas y delimitadas funciones establecidas para OTA.

...” *Artículo 61.- Organización de la Dirección General de Ordenamiento Territorial Ambiental La Dirección General de Ordenamiento Territorial Ambiental cuenta con las unidades orgánicas siguientes: a) Dirección de Metodologías para el Ordenamiento Territorial Ambiental b) Dirección de Monitoreo y Evaluación de los Recursos Naturales del Territorio*⁵⁶

...” *Artículo 62.- Funciones de la Dirección de Metodologías para el Ordenamiento Territorial Ambiental La Dirección de Metodologías para el Ordenamiento Territorial Ambiental tiene las funciones siguientes: a) Elaborar los lineamientos e instrumentos orientadores para el ordenamiento territorial ambiental y el manejo integrado de las zonas marino costeras, en el marco de sus competencias, en coordinación con **la entidad a cargo del Ordenamiento Territorial a nivel Nacional** y con las entidades competentes; así como apoyar en su implementación. b) Asistir técnicamente y supervisar el proceso de **zonificación ecológica y económica**, en coordinación con la **entidad a cargo del Ordenamiento Territorial a nivel Nacional** y las entidades competentes. c) Asistir técnicamente para el manejo integrado de las zonas marino costeras, en coordinación con la **entidad a cargo del Ordenamiento Territorial a nivel Nacional** y las entidades competentes. d) Elaborar los informes de opinión técnica sobre propuestas de instrumentos técnicos y normativos en el marco de sus competencias. e) Emitir opinión técnica sobre los expedientes técnicos de Zonificación Forestal. f) **Administrar el Registro Nacional de Zonificación Ecológica***

⁵⁶ Artículo 61, Decreto Supremo 002-2017-MINAM, del 28 de abril del 2017/ El peruano- Normas Legales

Económica. g) *Las demás funciones que le sean asignadas por el/ la Directora/a de la Dirección General de Ordenamiento Territorial Ambiental y aquellas que le sean dadas por normativa expresa, en el ámbito de su competencia*⁵⁷ [el subrayado y negrita es mío].

Sin embargo a la fecha este nuevo ente encargado del OT a nivel nacional no ha sido creado, entonces nos realizamos la pregunta, si las funciones de OTA según el Nuevo ROF del MINAM tienen que estar en coordinación con este nuevo ente, como realizarán sus funciones sin esa coordinación, ya que el nuevo ente todavía no existe.

Asimismo existe normativa técnica especializada como parte de los instrumentos de Ordenamiento territorial ya establecidos, que quedarían paralizados, hasta que se cree el ente que llevaría la gestión en cuanto a OT específicamente.

Como se podrá apreciar de su Lectura, ahora solo restringe su actuar en cuanto al Instrumento de Zonificación Ecológica Económica, inciso b) del Artículo 62⁵⁸, más no se hace mención de los otros tres instrumentos i) Los Estudios Especializados- EE, ii) Plan de Ordenamiento Territorial- POT y iii) Diagnostico Integrado del Territorio- DIT, quedan paralizados, en todo caso hasta que la entidad a cargo del Ordenamiento Territorial Nacional se cree y ejerza funciones.

Mientras tanto toda la capacidad técnica obtenida, toda la información diagnosticada y todos los elementos de coordinación formados en años, no seguirán avanzando.

⁵⁷ Artículo 62, Decreto Supremo 002-2017-MINAM, del 28 de abril del 2017/ El peruano- Normas Legales

⁵⁸ Decreto Supremo 002-2017-MINAM, ROF del MINAM, Artículo 62, inciso b) Asistir técnicamente y supervisar el proceso de zonificación ecológica y económica, en coordinación con la entidad a cargo del Ordenamiento Territorial a nivel Nacional y las entidades competentes.

De los capítulos anteriores, hemos llegado a la conclusión que el Ordenamiento territorial, está presente transversalmente en todos los procesos de desarrollo, lo cual implica su coordinación horizontal con otros sectores y vertical con los niveles de gobierno nacional, regional y local, basando su finalidad en el bienestar general de los ciudadanos, entonces que es lo que necesita el ser humano, que necesita de manera primordial para mantener su existencia, su dinamismo, sus relaciones económicas. En principio de los elementos básicos “naturales” que de manera espontánea nos brinda la naturaleza y que de sus propios procesos a través de siglos sabiamente ha sabido administrarlos, entonces porque negarnos a la posibilidad de seguir a lo más sabio que conocemos y que ha sabido darle frente a múltiples cambios, en busca de este equilibrio es al que se debe orientar el Ordenamiento Territorial, con lo que asegurará que las actividades económicas y con justa razón tan defendidas continúen, no solamente hoy sino a largo plazo, buscando de manera estratégica en primer lugar respetar los tiempos que la propia naturaleza le toma recomponerse o generar nuevos bienes, y en segundo lugar pero de manera paralela, ayudar con la innovación, creatividad, tecnología e inteligencia humana que estos procesos sean más rápidos.

Como lograr que esto sea jurídicamente posible dentro de la normativa peruana, pues bien otorgándole al Ordenamiento Territorial el grado que merece, y por las condiciones en la que se encuentra el país, donde vemos el crecimiento desordenado de las ciudades y actividades, sin medidas que puedan vincular como directriz a todos los niveles de gobierno y actividades, en pro de una visión común, y teniendo como eje que cada región crezca sin que deje a otra atrás, esto claro está que fortalecería el proceso de descentralización que atraviesa el país.

Por lo que crear un ente rector en Ordenamiento Territorial, con la forma de un Sistema Funcional, que pueda tender articular en sus redes a todo el territorio, a fin de tener un engranaje perfecto en cada decisión que

implique desarrollo de los territorios, que proporcione eficiencia y articulación entre estos.

Y que en bien del avance realizado por MINAM, que regresen las competencias al MINAM en cuanto a todos los instrumentos de OT, teniendo como sustento que su Ley de creación se lo permite, todo esto hasta que se cree el Sistema Funcional y ente rector de Ordenamiento Territorial, porque todo lo avanzado no se puede paralizar.

VIII. DEL SISTEMA FUNCIONAL PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL PERUANO

Uno de los puntos a proponer es la creación de un Sistema Funcional, para organizar y articular cada uno de los esfuerzos realizados a nivel normativo y de experiencias en Ordenamiento Territorial, a fin de que sea empleado por todos los niveles de gobierno y de cada uno de los sectores, apuntando al desarrollo planificado, por lo que analizaremos la figura del Sistema Funcional, relacionándolo con el OT.

“Por “Sistema” se comprende el conjunto de organismos, principios y normas sobre una materia, enlazados o coordinados entre si, tan estrechamente, que constituyen un todo indivisible, a pesar de la relativa independencia funcional u operativa que puedan tener sus partes componentes. Esas partes actúan con una misma orientación y satisfacen un objetivo común”⁵⁹.

Es así que en el Sistema en el que se está pensando, estará también conformado por instituciones se han venido consolidando y que por si solas realizan un gran aporte y son fuente de valiosa experiencia, pero que juntas pueden lograr formar un bloque que engrane todos los esfuerzos hacia un objetivo definido, sin verse dispersos o débiles para iniciar las mejoras.

⁵⁹ Pag. 343, Administración Pública para el desarrollo integral, instrumento para la superación de la crisis social y económica. Wilburg Jiménez Castro

Para explicar el concepto de sistemas, podemos utilizar como ejemplo, “El concepto de Gestalt, tal como fue formulado inicialmente por la psicología (KOFFKA, 1935), resalto la primacía del conjunto sobre sus elementos constitutivos y la necesidad de arribar a estos previa parada en la significación de aquel. Una melodía no solamente es algo más que una yuxtaposición de sonidos, sino que solo nace como tal por la interacción simultánea de todos ellos; la música se estructura por una interconexión de todos y no aparece como tal estructura hasta que la secuencia de notas forma un conjunto tal que cada una de ellas se explica con relación a las demás.”⁶⁰

Este es un poderoso ejemplo de lo que se puede lograr agrupando con un sentido lógico y de movimiento que permita la dinámica, de los componentes que guardan información significativa, de los componentes que se interrelacionan con otros sistemas, de los que se nutren y coordinan con los diferentes sectores o ministerios, de los que se fortalecen con su aplicación en cada nivel de gobierno, así como de los que se forman de la necesidad global de la realidad que arrastra al ser humano a adaptarse para sobrevivir, conformando la fórmula para satisfacerlo.

Por lo que para poder obtener un producto que sea útil, innovador que pueda armonizar con cada sector y nivel de gobierno, será necesario articular cada aporte normativo, cada proceso metodológico implementado para la obtención del concepto de Ordenamiento Territorial, a fin de buscar encaminarnos como un todo, teniendo un sentido nacional, apoyado indudablemente de conocimiento científico, que lo llevará a encontrar su permanencia y consistencia.

Es muy interesante como la doctrina administrativa explica el fenómeno del Sistema, engranando los términos de “estructura” y “función”, a fin de descubrir y explicar su interacción, así tenemos que: ...“En términos

⁶⁰ Teoría Administrativa del Gobierno. Juan Ignacio Jiménez Nieto- Volumen Primero: Macroadministración- Universidad del Pacífico- Lima.

sistémicos la estructura es el orden vigente y cohesión homeostática de los elementos dinámicos de un sistema, el conjunto estabilizado de un núcleo de funciones; la función es la actividad cuyo fin linda con los límites de la estructura, la que actúa por ella y es vivificada en ella. (...) Usamos el termino función para indicar que la vida del sistema se concibe como el fundamento de su estructura y la continuidad de esta se mantiene por la continuidad de la función”⁶¹.

La continuidad de la función puede cambiar, por diferentes aspectos que le podría exigir la realidad, los contextos, las necesidades y entonces la estructura no desaparecerá sino que buscará su armónica estabilización de la conjunción de sus elementos, o de los que se generen por la exigencia de la función.

“Toda estructura tiene una tarea que cumplir, facilitar la vida, satisfacer cualesquiera deseos y necesidades que se imponen a las organizaciones humanas en condiciones dadas”⁶²

Por lo que tenemos que el sistema se debe basar en satisfacer una necesidad, que previamente este identificada, y el deseo de una nación, que logre interiorizar la importancia de satisfacerla, y que su aparato de Gobierno utilice los instrumentos y los muestre como solución quizá no a corto plazo, pero a mediano y largo sí.

Asi mismo tenemos que en doctrina se indica que ... “En los sistemas no existen unidades aisladas; hay un “organismo central”, cuyas actividades son importantes para normar su funcionamiento pero han de existir otras partes componentes que son las que se denominan “unidades sectoriales, o institucionales”. (...)

⁶¹ Teoría Administrativa del Gobierno. Juan Ignacio Jiménez Nieto- Volumen Primero: Macroadministración- Universidad del Pacifico- Lima.

⁶² Administración Pública para el desarrollo integral, instrumento para la superación de la crisis social y económica. Wilburg Jiménez Castro

“En la Administración Pública para el desarrollo integral, aplicando el anterior criterio, hay dos grandes agrupaciones de sistemas; unas sustantiva y otras de naturaleza administrativa asesora o auxiliar.

Las primeras corresponden a lo que en la ciencia de la Administración se conoce como organización por el “método unitario” de naturaleza “vertical o de propósitos”, mediante el cual las labores se llevan a cabo atendiendo a su propósito especializado. Tal es el caso de la organización de funciones particulares en ministerios de educación, de salud, de trabajo y previsión social, de hacienda, de industrias, de comercio, de salud, de transporte y comunicaciones, de agricultura y ganadería, etc. Son las grandes divisiones o sectores que comprenden los propósitos especializados del órgano ejecutivo y que están relacionados directamente con las funciones básicas del Estado, para la formulación de políticas sectoriales macroadministrativas”.⁶³

Y al concepto de política sectorial macroadministrativa, es al que debe de apuntar el Ordenamiento Territorial Peruano, radicando su importancia en su capacidad para ... “definir objetivos sociales y políticas públicas que sirvan como “partitura de acciones conjuntas institucionales”⁶⁴.

Mi intención es la colaboración de todos, al inicio de este capítulo consideré como elementos constitutivos del Sistema Funcional para el Ordenamiento Territorial Peruano, a componentes que guardan información significativa, de los componentes que se interrelacionan con otros sistemas, de los que se nutren y coordinan con los diferentes sectores o ministerios, de los que se fortalecen con su aplicación en cada nivel de gobierno, así como de los que se forman de la necesidad global.

⁶³ Pag. 345, Administración Pública para el desarrollo integral, instrumento para la superación de la crisis social y económica. Wilburg Jiménez Castro

⁶⁴ Pag. 346, Administración Pública para el desarrollo integral, instrumento para la superación de la crisis social y económica. Wilburg Jiménez Castro

Pues si bien se trata de un pequeño aporte que de seguro puede ser perfeccionado, de la lectura que han realizado hasta el momento, he buscado su sustento en doctrina administrativa y hare uso de mi mayor capacidad organizativa.

De los componentes que se interrelacionan con otros sistemas

Tendremos también que tener en cuenta, los sistemas funcionales existentes, y que tienen relación con el Ordenamiento Territorial, como lo es el “Sistema Nacional de Gestión ambiental”⁶⁵, con el cual se debe de interrelacionar, a fin de sumar esfuerzos y aprovechar cada una de sus fortalezas.

Así tenemos que el Sistema Nacional de Gestión Ambiental, se encuentra compuesto por diferentes sistemas: “(i) Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas- SINAMPE, (ii) Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental- SEIA (iii) Sistema Nacional de Información Ambiental- SINIA, (iv) Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental- SINEFA, (v) Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hídricos- SNGRH; Dimensión sectorial: Agricultura, vivienda, urbanismo, construcción y saneamiento, energía y minas, industria, pesquería, transportes, turismo, salud, defensa; con otros sistemas funcionales: (i) Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre- SINAFOR, (ii) Sistema Nacional de Acuicultura, (iii) Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastre (SINAGERD); Dimensión Territorial: (i) Sistemas Regionales de Gestión Ambiental- SRGA, (ii) Sistemas Locales de Gestión Ambiental- SLGA”⁶⁶.

Pues entonces como seria esta interrelación, para iniciar el Sistema de OT, serviría de apoyo para consolidar los componentes del SNGA y lo propio haría este para el OT, dado que el Ordenamiento Territorial, al igual que lo ambiental es transversal a todo tipo de actividad sectorial y es necesaria su

⁶⁵ Ley 28245 Ley del Sistema Nacional de Gestión Ambiental

⁶⁶ Guía del Sistema Nacional de Gestión Ambiental / <http://www.minam.gob.pe/politicas/wp-content/uploads/sites/17/2013/10/Guia-SNGA-MINAM.pdf>

aplicación en las Políticas Públicas de impacto a nivel nacional, regional y local.

Así tenemos por ejemplo que según el concepto de Ordenamiento Territorial va integrar la demarcación de las “áreas naturales protegidas (ANP), áreas de conservación regional (ACR), áreas de conservación privada (ACP), para lo cual tendría que interactuar con el Consejo de Coordinación del SINAMPE, así como también con los Consejos de Recursos Hídricos de la ANA, lo propio con los Sistemas Regionales de Información Ambiental- SIAR, o los Sistemas Locales de Información Ambiental- SIAL⁶⁷, también la Comisión Ambiental Regional CAR⁶⁸, la Comisión Ambiental Municipal (CAM)⁶⁹.

En realidad sería como un gran mapa dinámico, rescatando una representación de la autoridad de Coordinación de cada Sistema mencionado, dependiendo del tema que se trate, para lo cual deberán tener una agenda la misma que se pondrá a consideración de todos a fin de que se incluya aquel que a pesar de no está directamente relacionado con el tema, indirectamente puede aportar en su solución.

También lo debe integrar el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de desastre- SINAGERD, a través de su Consejo de Gestión del Riesgo de Desastres⁷⁰, existirá tanto que interrelacionar con este Sistema, porque es uno de prevención, lo que permitirá la planificación en el Sistema de Ordenamiento Territorial.

En una primera fase del Sistema Funcional de Ordenamiento territorial, para ir expandiendo sus redes, y que logre llegar de la forma más descentralizada por el nivel regional y local, debe de servirse de las instituciones de coordinación

⁶⁷ Guía del Sistema Nacional de Gestión Ambiental

⁶⁸ Pg. 69, Guía del Sistema Nacional de Gestión Ambiental

⁶⁹ Pg. 75, Guía del Sistema Nacional de Gestión Ambiental

⁷⁰ Pg. 60 Guía del Sistema Nacional de Gestión Ambiental

de los diferentes sistemas, a fin de que obtenga ese contacto y se enriquezca con la experiencia de estos, pero siempre enfocado en sus objetivos que le dará su especialidad, que como es natural es compatible con los sistemas mencionados.

Sobre los componentes que guardan información significativa:

Del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico CEPLAN

He tenido oportunidad de tener una edición del CEPLAN, sobre “Evolución Socio Económica del Perú”⁷¹, y a ser sinceros guarda gran información sistematizada y comparada estadísticamente, de los procesos evolutivos que muestran los avances y retrocesos por los que se ha enfrentado el país, y en los diferentes ministerios, y que esta íntimamente relacionada con el OT, pero me quedo la sensación de que no se termina por utilizar esa información, de no establecer procesos innovativos a partir de esa data, de no generar las proyecciones que nos ayuden a direccionar cada propósito por satisfacer una necesidad, así como no tener el flujo que nace del error y la experiencia, de poner en práctica lo indicado.

A consecuencia de la lectura de cifras, se crearon imágenes de solución, es evidente que con ese tipo de data se podría trabajar una proyección de lo que acontecería en nuestro país de seguir con los patrones que hasta el momento se utiliza, debiendo ser mostrados a la comunidad, pero en imágenes que realicen su traducción, y podamos decidir dar el quiebre por un cambio, para lo cual se deberá interiorizar en la mente de cada peruano, para que termine por convencerse y hacer suya la dirección donde quiere que se dirija su país; y que esta sea la que se deba interrelacionar con toda decisión generada en torno al OT.

Con la constante dinámica se deberá implementar nuevas variables, acordes con el desarrollo mundial, en lo que se refiere a sostenibilidad, a fin de tener

⁷¹ Evolución socioeconómica del Perú 1990-2010 (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico)

cuadros estadísticos comparativos no con ciudades de otros países, sino de la realidad, características y de los mismos retos que el país se genere a raíz de la sociabilización y toma de conciencia de cada ciudadano en cuanto a su desarrollo territorial.

Del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología CONCYTEC

Con las características creativas del peruano, empujada muchas veces por las necesidades, tendríamos que tener soluciones innovadoras.

“Está demostrado que la innovación en ciencia y tecnología es de vital importancia para lograr el crecimiento sostenido de la economía peruana (...) Para lograr el nivel adecuado de innovación, se requieren recursos para la investigación y desarrollo. Dichos recursos son generalmente proporcionados por el sector privado, pero deben tener su contraparte de financiamiento del Estado”⁷². Por lo que estos recursos se deben generar, e impulsar la capacidad creativa del país.

“La falta de inventiva no es solo una cuestión de financiamiento, sino que hacen falta políticas de ciencia y tecnología, tendientes a estimular la innovación”⁷³.

Con estas herramientas nuestro Ordenamiento Territorial sería de vanguardia, buscando que esta variable se aplique a todos los sectores y nivel de gobierno, y con el incentivo de lo más importante el recurso humano como fuente creadora de interpretación de la realidad y aplicación de soluciones.

De los que se nutren y coordinan con los diferentes sectores o ministerios

⁷² Pág. 102, Evaluación Socio Económica del Perú 1990- 2010, Centro Nacional de Planeamiento Estratégico CEPALN.

⁷³ Pág. 105 Evaluación Socio Económica del Perú 1990- 2010, Centro Nacional de Planeamiento Estratégico CEPALN.

Deberá estar integrado por diferentes sectores o ministerios, no solo porque el Sistema lo exige, sino que su sustento se encuentra en el concepto dinámico de Ordenamiento Territorial, ya tratado en el capítulo de conceptualizaciones.

Del Sector Vivienda, construcción y saneamiento

No hay que ser un experto para saber que el crecimiento en el sector vivienda no ha sido el más ordenado en nuestro país, y es que a decir verdad la dinámica de las poblaciones y ciudades es impetuosa, y seguirle el paso o adelantarse a ella, es un reto por demás complicado.

Y a este es al que tiene como gran reto el Ordenamiento Territorial peruano, con las zonificaciones, la expansión urbana, la priorización de zonas donde existen necesidades, temas que deberán ser analizados tomando en consideración los componentes señalados y en un mapa dinámico, que permita ver con claridad, donde es que tomar una decisión, mostrando el mapa dinámico e interrelacionando la información de los diferentes sectores y sistemas.

Así se podrá ver las zonas donde no se han implementado ciertos servicios, organizando un esquema que incluya cubrir las necesidades, por ejemplo Plantas de tratamiento de aguas residuales, rellenos sanitarios, considerando para esto factores de distribución geográfica a nivel nacional, como indique en zonas priorizadas o en peligro considerable de impactos negativos o que ya sufran las consecuencias de este.

Del Sector Transportes

Un análisis del CEPLAN, tras el estudio de cifras y comparativos, indica que: “El sistema de Transporte peruano si bien ha venido creciendo en algunos aspectos como la infraestructura, aún no puede ser considerado como un sistema integrado y eficiente en su operación que satisfaga los requerimientos de accesibilidad, capacidad, niveles adecuados de transitividad y de servicio, costo confiabilidad y seguridad. La realidad muestra un crecimiento desigual de los distintos modos de transporte, una infraestructura aún insuficiente,

crecimientos de servicios de baja calidad, y presencia de informalidad, poco desarrollo logístico y poca innovación tecnológica”⁷⁴.

Aquí se puede apreciar que a través de las estadísticas, se puede interpretar y describir un estatus, como punto de partida para identificar las falencias. Pero si analizamos vemos que aún no está completa la descripción, hace falta la variable ambiental, ya que sino se evalúa de esa manera, se corre el riesgo de no identificar todo el impacto.

No se puede medir solo por el avance en Kilómetros cuadrados, sino en conectividad, los impactos acumulados generados, y la utilidad a los espacios generados por la dinámica de la población.

De los demás sectores

De la misma forma en que participarían los ministerios mencionados, se debe establecer la participación de todos los ministerios que forman la cartera de gobierno.

Esta es la importancia del sistema, no basta con información, sino que hay que interrelacionarla (con todos los componentes), proponer, someter a evaluación y actuar.

⁷⁴ Pág. 55 Evolución socioeconómica del Perú 1990- 2010, Centro Nacional de Planeamiento Estratégico

IX. CONCLUSIONES

- En nuestro Ordenamiento Jurídico se le guarda el término de rectoría a los Ministerios, respecto a la directriz que asume en el ejercicio de sus funciones.
- Nuestra legislación define como Entes Rectores a aquellos organismos que tienen a su dirección un “Sistema de Administración Pública”.
- Los sistemas de acuerdo a su concepción normativa están compuestos por una organización sistematizada de legislación que permite ejecutar procesos y procedimientos. En el Perú existen dos tipos de Sistemas, los Funcionales y los Administrativos.
- La importancia de un Sistema radica en que, su actuación es de carácter integrador y de coordinación entre todos los niveles y sectores de Gobierno.
- Los Sistemas Funcionales pueden sistematizar y desarrollar un conjunto de normativa, respecto a un determinado tema fundamental para la consolidación de una Política Pública.
- En cuanto al Ordenamiento Territorial en el Perú, existe un vasto trabajo técnico normativo y progresivo en la estructuración del proceso de Ordenamiento Territorial, que ha sido construido por el MINAM antes CONAM, en el encargo del ejercicio de sus funciones, que permite al Perú tener el cimiento o el soporte para el fortalecimiento e institucionalización del proceso de OT.
- Esta construcción se ha realizado en la praxis, con la interacción de los Gobiernos Regionales y Locales, y del estudio de las características de sus territorios y sus dinámicas.

- El CONAM ahora MINAM inicio su labor con la ZEE, pero con la interacción y articulación de sus funciones con los niveles de Gobiernos y en pro de la correcta estructuración normativa, hizo necesario el enriquecimiento y avance del proceso de OT.
- En el avance secuencial normativo del OT, estableció que el OTA es un instrumento que coadyuva con el establecimiento del OT, por lo cual son diferentes y uno forma parte del otro.
- Con la constitución del MINAM como Ministerio, los esfuerzos por la construcción del proceso de OT, dieron sus frutos y se le confirió dentro de sus funciones específicas el Ordenamiento Territorial Nacional.
- Teniendo el MINAM la envergadura de un Ministerio, ejerce rectoría respecto a su función en OT.
- En ejercicio de su rectoría aprobó su ROF en el 2008, que comprendió funciones en OT y conformo su Dirección General de Ordenamiento Territorial.
- El MINAM para la construcción del proceso de OT, diseñó instrumentos, que de su acoplamiento ordenado y secuencial, haría realidad el OT.
- Estos instrumentos son ZEE, EE, DIT, POT, donde la ZEE ayuda a la elaboración de lo EE, la ZEE y los EE a la realización del DIT, y este último para el POT, y de la ejecución de este se concretará el OT, tal como indica su Guía Metodológica.
- Para que cada uno de estos instrumentos sean eficaces, se desarrollaron del trabajo coordinado entre el personal especializado y capacitado de su Dirección General de Ordenamiento Territorial y el personal asignado con

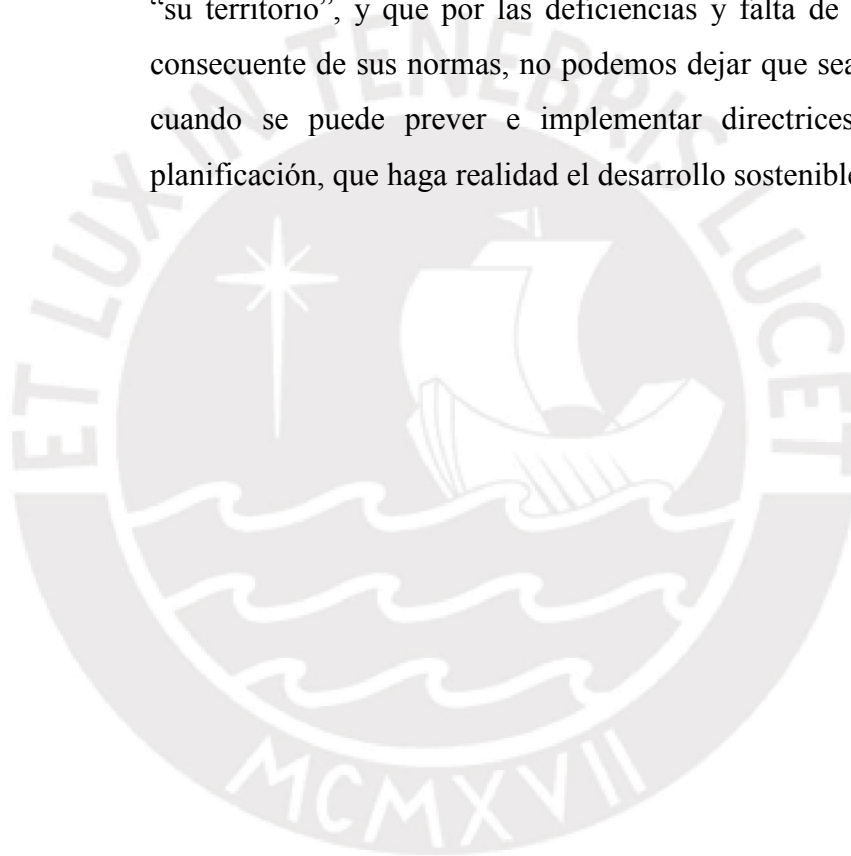
competencias en OT, en cada uno de los Gobiernos Regionales y Municipales, donde se analizó y se formó de acuerdo a las particularidades cada uno de los instrumentos.

- Los instrumentos de OT, fueron ramificándose e instaurándose en los diferentes niveles de gobierno, y quizá sea uno de los mejores patrones a seguir para institucionalizar en proceso de descentralización.
- El nuevo ROF del Ministerio del Ambiente, promulgado en el 2017, dispone que su accionar respecto a sus funciones, ya no sea el de OT sino solo lo concerniente a OTA y en cuanto a la Dirección General de Ordenamiento Territorial, queda denominada Dirección de Ordenamiento Territorial Ambiental.
- El nuevo ROF del MINAM restringe el ámbito de aplicación que había logrado consolidar, ya que como se ha establecido el OTA es un instrumento que forma parte de la OT, más no es OT.
- Asimismo reduce su actuar al instrumento de ZEE, con lo cual no se podrá terminar de concluir en cada región el proceso de OT, ya que para que se concluya este, necesariamente debe pasar los estadios que implican cada uno de los demás instrumentos EE, DIT y POT.
- Al haberse consolidado normativamente y en la praxis el proceso de OT con la conformación de sus instrumentos, el nuevo ROF del MINAM al no considerar estos EE, DIT, POT, retrocede en el progreso normativo alcanzado en años de trabajo.
- Para agravar la situación existe en el nuevo ROF la condicional de que para desarrollar la ZEE, debe de realizarse en coordinación con el ente a cargo del OT nacional, entidad que hasta la fecha no se encuentra creada.

- Existe información valiosa generada de la implementación y aplicación de los instrumentos de OT, que a la fecha por la aprobación del nuevo ROF, se encuentran en paralizados y con la incertidumbre sobre su propia existencia.
- Antes de la promulgación del nuevo ROF, se debió tener establecido cual sería el nuevo ente en OT.
- Para que el progreso alcanzado con los instrumentos en OT, no quede detenido, es necesario que hasta la creación del nuevo ente con competencias en OT nacional, se aclare y confirme que el MINAM es quien ejerce rectoría en OT por su Ley de creación, la misma que continua vigente.
- De no realizarse lo señalado se estaría trasgrediendo el Principio de no regresión, ya que el avance en la concepción del proceso de OT que comprende los 4 instrumentos, regresaría a un estadio incompleto.
- Asimismo de no aclararse que el MINAM continua con sus funciones en OT, se vulneraría el Principio de Legalidad, debido a que sin haberse declarado su derogatoria, se le despoja de esta competencia.
- Aprobar un reglamento cuyo contenido discrepa con otra norma del sistema jurídico peruano, es una de las inconsistencias que debilitan la normativa en el Perú, y dejan al descubierto las falencias técnico jurídicas y de sistematización de normas que debería tener como norte nuestro ordenamiento, a fin de ser uno sólido e integrado, no dejando espacio para los vacíos e incertidumbres.
- Se hace necesaria la propuesta de crear un Sistema Funcional, para el proceso de OT, que pueda afianzar alinear y homologar normativamente toda la legislación concerniente al OT, debido

que es integrador de lo ambiental, social y económico y por su importancia en la ejecución de la planificación del territorio, sea validado por un Sistema, que actúe transversalmente, en todos los niveles de gobierno regional, provincial, distrital y además enfoque las actividades sectoriales que se desarrollan en nuestro territorio.

- El OT es importante para un país, debido a que comprende o vela por la integridad de sus habitantes y de su ámbito de desarrollo “su territorio”, y que por las deficiencias y falta de integración consecuente de sus normas, no podemos dejar que sea destruido, cuando se puede prever e implementar directrices para una planificación, que haga realidad el desarrollo sostenible.



X. **BIBLIOGRAFÍA**

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL Perú

Consulta: 11 de julio del 2017.

https://www.tc.gob.pe/tc/private/adjuntos/cec/publicaciones/publicacion/Compendio_Normativo.pdf

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

2016 Análisis de la Función Rectora y Sancionadora del Poder Ejecutivo.
Lima: Contraloría General de la República, Gerencia de Estudios y Gestión Pública, Departamento de Estudios.

CONAM

1997 Decreto del Consejo Directivo N° 001-97/CONAM- Marco Estructural de la Gestión Ambiental

Consulta:

[http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/Comisiones/2004/Ambiente_2004.nsf/Documentosweb/F72D81A136A5548005256F3200548BFA/\\$FILE/MEGA.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/Comisiones/2004/Ambiente_2004.nsf/Documentosweb/F72D81A136A5548005256F3200548BFA/$FILE/MEGA.pdf)

2011 Centro Nacional de Planeamiento Estratégico CEPLAN- Evolución Socio Económica del Perú 1990- 2010.

GUIA DEL SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN AMBIENTAL

Consulta: 17 de noviembre del 2017

<http://www.minam.gob.pe/politicas/wp-content/uploads/sites/17/2013/10/Guia-SNGA-MINAM.pdf>

JIMENES CASTRO, Wilburg

1987 Administración Pública para el Desarrollo Integral (Instrumento para la superación de la crisis social y económica), Tercera Edición. Mexico: Editorial- LIMUSA

JIMENES NIETO, Juan Ignacio

1997 Teoría Administrativa del Gobierno, Volumen Primero:
Macroadministración. Lima: Universidad del Pacífico.

LEY ORGANICA DEL PODER EJECUTIVO

2007 Ley N° 29158, Lima, jueves 20 de diciembre del 2007.

Consulta: 28 de junio 2017.

http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Ley-Organica-del-Poder-Ejecutivo_29158-LOPE.pdf

LEY ORGÁNICA DE LOS GOBIERNOS REGIONALES

2002 Ley 27867, Lima 18, noviembre del 2002}

Consulta

<http://portal.jne.gob.pe/informacionlegal/Documentos/Leyes%20Org%C3%A1nicas/LEY%20ORG%C3%81NICA%20DE%20GOBIERNOS%20REGIONALES.pdf>

LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES

2003 Ley 27972, Lima 27 de mayo del 2003

Consulta

<http://portal.jne.gob.pe/informacionlegal/Documentos/Leyes%20Org%C3%A1nicas/LEY%20ORG%C3%81NICA%20DE%20MUNICIPALIDADES%20LEY%20N%C2%BA%2027972.pdf>

LEY MARCO DEL SISTEMA NACIONAL DE GESTION AMBIENTAL

2004 Ley 28245, Lima 08 de junio del 2004

Consulta

<http://www.une.edu.pe/planeamiento/docs/documentos-normativos/DISPOSITIVOS%20LEGALES%20VIGENTES%20EN%20LA%20ADM%20PUBLICA/A%20SIST.%20%20ADM.%20DE%20GESTION%20AMBIENTAL/LEY%20N%C2%BA%2028245%20LEY%2>

[OMARCO%20DEL%20SIST%20NAC%20DE%20GEST%20AMBIEN
TAL.pdf](#)

LEY GENERAL DEL AMBIENTE

2005 Ley 28611, Lima, 15 de octubre del 2005

Consulta: 11 de julio del 2017

<http://cdam.minam.gob.pe/novedades/leygeneralambiente2.pdf>

LEY QUE ESTABLECE LAS MEDIDAS TRIBUTARIAS, SIMPLIFICACION DE PROCEDIMIENTOS Y PERMISOS PARA LA PROMOCION Y DINAMIZACION DE LA INVERSION EN EL PAIS

2014 Ley 30230, Lima, 12 de julio del 2014

Consulta:

<http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/30230.pdf>

LEY ORGÁNICA PARA EL APROVECHAMIENTO SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS NATURALES

1997 Ley 26821, Lima, 26 de junio de 1997

Consulta:

http://www.ana.gob.pe/media/95192/ley_26821.pdf

MINISTERIO DEL AMBIENTE (MINAM)

2010 Resolución Ministerial N° 026-2010-MINAM/ Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial, Consulta: 13 de julio del 2017

<http://www.minam.gob.pe/ordenamientoterritorial/wp-content/uploads/sites/18/2013/10/Lineamientos-Politica-OT.pdf>

2008 Decreto Supremo N° 007-2008-MINAM/ Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, Lima 06 de diciembre del 2008

Consulta

http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/ds_007-2008-minam.pdf

- 2013 Resolución Ministerial N° 135-2013-MINAM/ Guía Metodológica para la Elaboración de los Instrumentos Técnicos Sustentatorios para el Ordenamiento Territorial
Consulta: 13 de julio 2017
http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2014/02/rm_135-2013-minam.pdf
- 2015 Orientaciones básicas sobre el Ordenamiento Territorial en el Perú. Lima: Dirección General de Ordenamiento Territorial.
<http://www.minam.gob.pe/ordenamientoterritorial/wp-content/uploads/sites/129/2017/02/Orientaciones-basicas-OT-1.pdf>
- 2015 Registro Nacional de ZEE. Consulta: 13 de julio 2017
<http://www.minam.gob.pe/ordenamientoterritorial/registro-nacional-de-procesos-de-ot/>
- 2016 Ordenamiento Territorial (OT) en el Perú (2011-2015) Avances Concretos para la Sostenibilidad y acciones del MINAM en ejercicio de su rol Rector, Lima Dirección General de Ordenamiento Territorial
- 2017 Decreto Supremo N° 002-2017- MINAM/ Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente. Lima, 28 de abril del 2017.
Consulta: 12 de mayo 2017.
<http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/D.S-N%C2%B0-002-2017-MINAM1.pdf>
- 2016 Guía del Sistema Nacional de Gestión Ambiental,
Consulta: 23 de noviembre del 2017,
<http://www.minam.gob.pe/politicas/wp-content/uploads/sites/17/2013/10/Guia-SNGA-MINAM.pdf>

PODER EJECUTIVO

- 2008 Decreto Legislativo N° 1013-2008. Ley de creación, organización y funciones del Ministerio del Ambiente. Lima, 13 de mayo del 2008. Consulta: 12 de mayo 2017.
<http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2013/10/Ley-creaci%C3%B3n-MINAM.pdf>

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS, PROGRAMA DE COOPERACIÓN HISPANO- PERUANO

- 2007a MARCO GENERAL PARA UNA GESTIÓN SOSTENIBLE DEL TERRITORIO, Gestión Democrática del Territorio, Módulo 1. Material del Programa de Especialización en Gerencia y Gestión Pública Local. Cusco: Escuela de Gobernabilidad Centro Guaman Poma de Ayala.
- 2007b MARCO NORMATIVO GENERAL DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL, Gestión Democrática del Territorio, Módulo 2. Material del Programa de Especialización en Gerencia y Gestión Pública Local. Cusco: Escuela de Gobernabilidad Centro Guaman Poma de Ayala.
- 2007c PLANIFICACIÓN DE TERRITORIO, Gestión Democrática del Territorio, Módulo 3. Material del Programa de Especialización en Gerencia y Gestión Pública Local. Cusco: Escuela de Gobernabilidad Centro Guaman Poma de Ayala.
- 2007d COMPETITIVIDAD TERRITORIAL Y DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL, Gestión Democrática del Territorio, Módulo 4. Material del Programa de Especialización en Gerencia y Gestión Pública Local. Cusco: Escuela de Gobernabilidad Centro Guaman Poma de Ayala.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

- 2001 Decreto Supremo 045-2001-PCM/ Conformación de Comisión Nacional para el Ordenamiento Territorial Ambiental, Lima 26 de abril del 2001
Consulta

[http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/Comisiones/2004/Ambiente_2004.nsf/Documentosweb/12FB2E62C6F698A205256F3400590FC1/\\$FILE/DS_045-2001-PCM.PDF](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/Comisiones/2004/Ambiente_2004.nsf/Documentosweb/12FB2E62C6F698A205256F3400590FC1/$FILE/DS_045-2001-PCM.PDF)

2004 Decreto Supremo N°087-2004-PCM/ Reglamento de Zonificación Ecológica Económica (ZEE), Lima 23 de diciembre del 2004
Consulta
<http://sinia.minam.gob.pe/download/file/fid/37621>

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA

Diccionario de la Lengua Española- Edición del Tricentenario
Consulta 11 de julio del 2017
<http://dle.rae.es/?id=ViydM42>

REGLAMENTO DE LA LEY MARCO DEL SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN AMBIENTAL

2005 Decreto Supremo N° 008-2005. Consulta: 13 de julio del 2017
<http://sinia.minam.gob.pe/download/file/fid/37498>