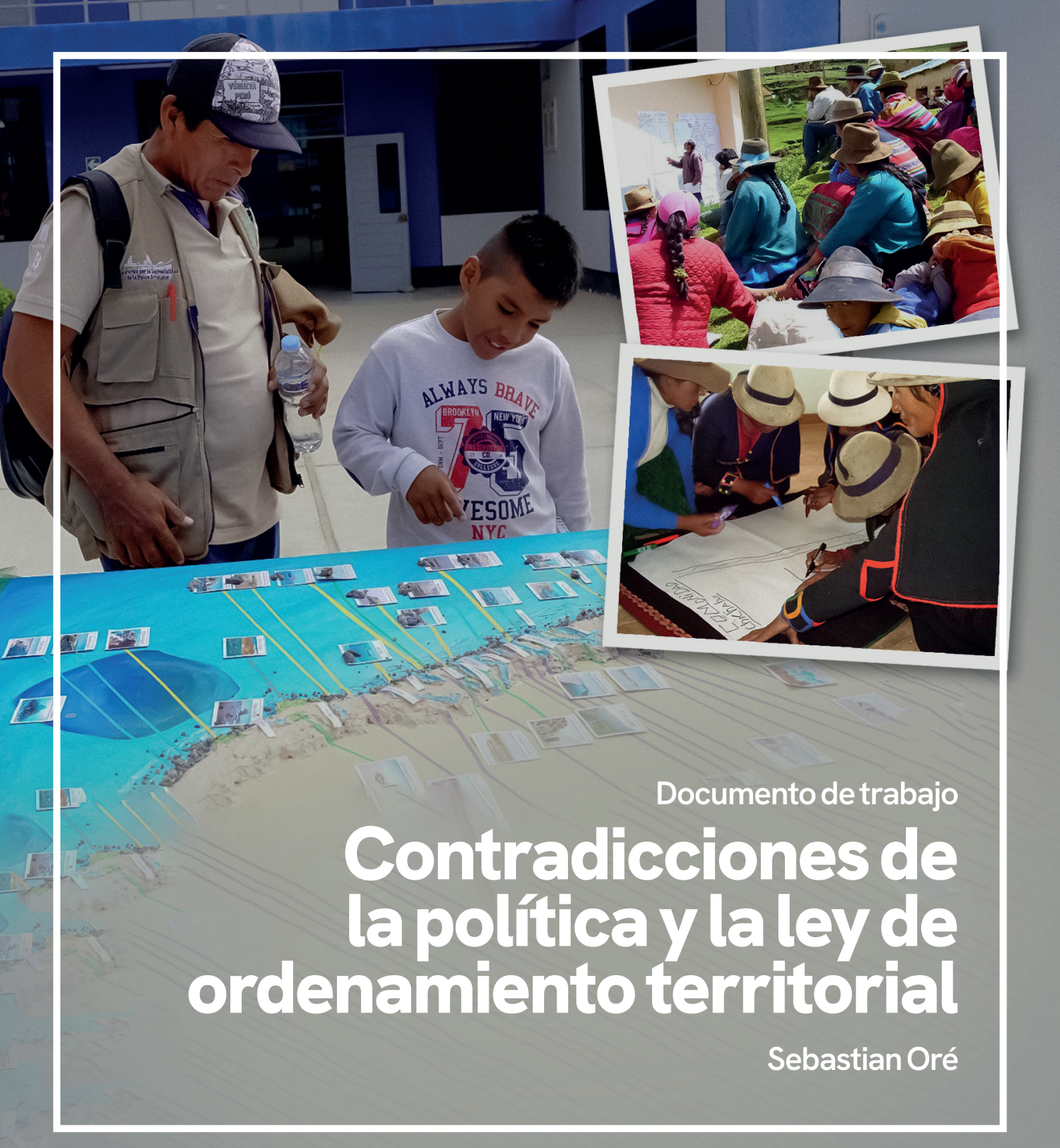
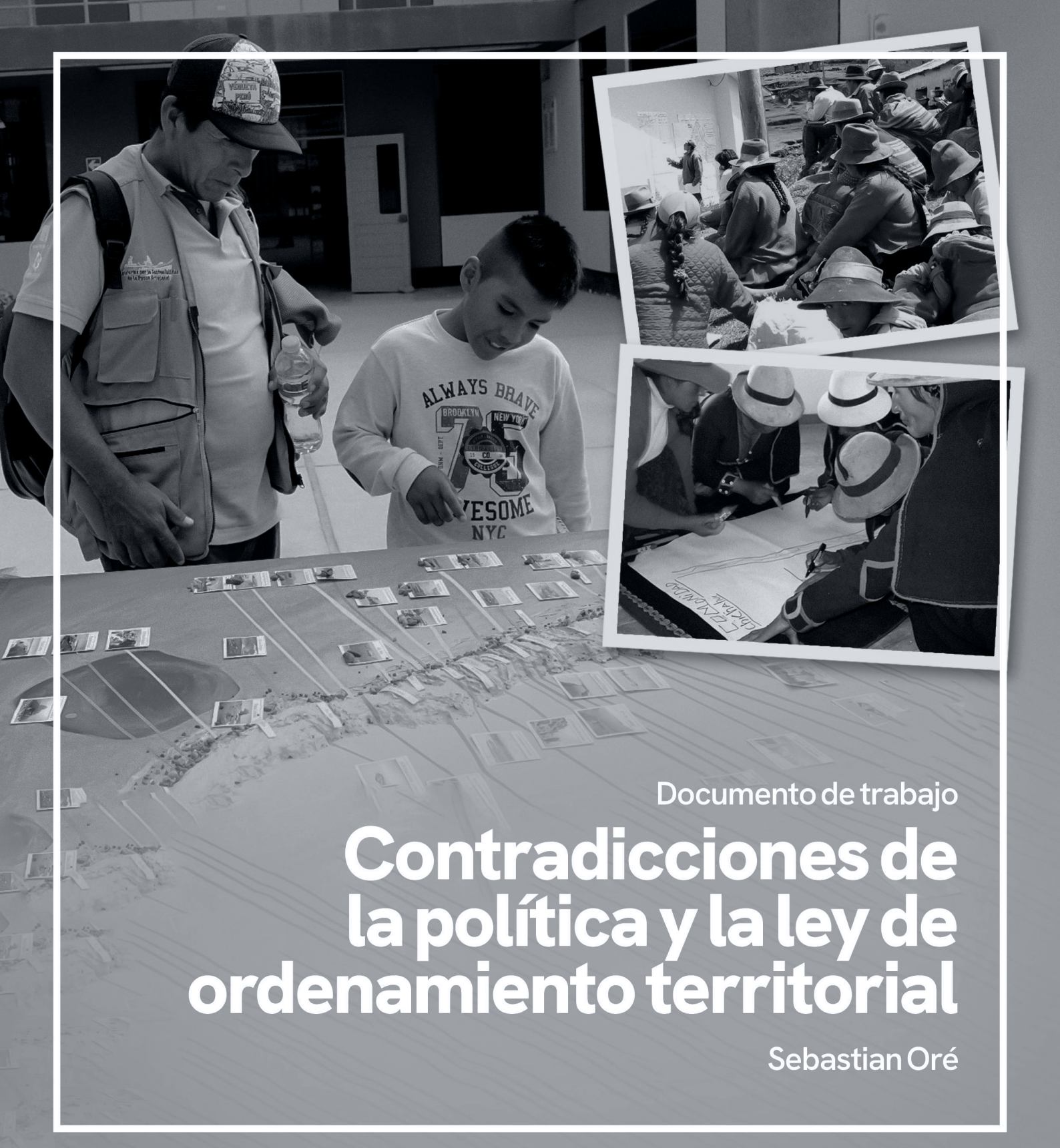


Documento de trabajo

Contradicciones de la política y la ley de ordenamiento territorial

Sebastian Oré

CooperAcción



Documento de trabajo

Contradicciones de la política y la ley de ordenamiento territorial

Sebastian Oré

CooperAcción

Documento de trabajo: Contradicciones de la política y la ley de ordenamiento territorial

Edición digital:

Autor: Sebastian Oré

Editado por:

© CooperAcción

Jr. Trujillo 678, Magdalena del Mar, LIMA 17 - PERÚ.
Teléfonos: (51) 39 47 212 / (1) 940 339 817
cooperaccion@cooperaccion.org.pe
https://cooperaccion.org.pe/

Foto: rumbosdelperu

A inicios de abril se publicó la Ley N° 32279, Ley de Ordenamiento Territorial y de Creación del Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial (SINADOT). Esta norma partió de una iniciativa del Poder Ejecutivo, presentada como proyecto de ley el año 2023.

La propuesta del Ejecutivo fue dirigida a las comisiones del Congreso de "Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado" y la de "Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera". La primera comisión fue la aprobó el dictamen. Luego, se presentó un texto sustitutorio para el Proyecto de Ley, cuya autógrafa fue aprobada el 12 de marzo del 2025. Posteriormente la norma fue publicada el 02 de abril.

La norma establece los principios del ordenamiento territorial (OT): se lo define como un proceso que **resguarda y facilita la toma de decisiones respecto al uso, ocupación y aprovechamiento del territorio**. Asimismo, se crea el Sistema Nacional del Ordenamiento Territorial, encargado de asegurar el cumplimiento, así como armonizar las políticas intersectoriales, y se reconoce la rectoría de la Presidencia del Consejo de Ministros en materia de OT.

Con este panorama, vamos a comentar lo más resaltante de la Ley y el nuevo paradigma que se abre para el OT como política pública. Sin embargo, queremos partir de una base conceptual:

¿Qué es el ordenamiento territorial?

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) define el OT como una política pública y un instrumento estratégico de planificación del desarrollo nacional, que **busca la organización coherente del uso del territorio**, basada en enfoques sistémicos y participativos **orientados al bienestar de la población y sostenibilidad ambiental.** También subraya que este proceso contiene una dimensión política, científica y técnico-administrativa[1].

Asimismo, la Carta Europea de Ordenación del Territorio (2008) lo define como la manifestación espacial en los ámbitos económico, social, cultural y ambiental de una sociedad, donde el OT constituye una política integral que busca equilibrar el desarrollo regional y organizar físicamente el territorio bajo una visión unificadora, donde las entidades públicas y privadas, así como los diferentes niveles de gobierno, orientan sus acciones hacia el bien común, donde el desarrollo sostenible y equitativo es prioritario[2].

Entonces, el OT puede definirse como un proceso orientado a organizar coherentemente el uso y la ocupación del territorio bajo un enfoque de sostenibilidad. Se manifiesta tanto como política pública y como un instrumento estratégico de planificación que expresa las decisiones económicas, sociales, culturales y ambientales de una sociedad. Su principal característica es la articulación de los diferentes sectores de la sociedad para concertar acciones en función del bien común.

1 FAO. (s.f.). Ordenamiento territorial – Contexto general. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. https://www.fao.org/in-action/territorios-inteligentes/componentes/ordenamiento-territorial/contexto-general/es/

2 Consejo de Europa. (1983). Carta Europea de Ordenación del Territorio. Torremolinos, España: Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio. https://www.uco.es/~gt1tomam/master/ot/cartaeuropea1983.pdf

El avance normativo del ordenamiento territorial en el país

A partir de la década de 1990, se empezó a desarrollar el OT en el país. Se considera que el proceso de normatividad sobre ordenamiento territorial se inicia a partir de la Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, Ley N° 26821, en 1997 (Glave; 2012,135)[3].

Fuente: Glave; 2012, 135-136. Elaboración: CooperAcción.

Dicha 'positivización', es decir, este proceso para transformar este concepto abstracto en normas específicas o positivas, respondía a la necesidad de cumplir con tendencias globales respecto al uso del territorio y su desarrollo sostenible, como se expresó en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Cumbre de Río) en 1992, donde se aprobó la Agenda 21.

En dicho documento declarativo se indicó, en su capítulo 10, lo siguiente: "*La creciente presión que imponen las necesidades humanas a la tierra, un recurso finito, y a los recursos naturales que en ella se sustentan, está creando la competencia y el conflicto que dan origen a la degradación de la tierra. La solución de un conflicto de esa naturaleza* ***exige que se aplique a la ordenación de tierras un criterio integrado en el cual se examinen todas las necesidades****, de manera que puedan seleccionarse los usos compensatorios más eficaces*" [énfasis añadido] (Agenda 21, 1992,10.1)[4].

Asimismo, tratados internacionales como el Convenio sobre la Diversidad Biológica reconoció como objetivo lo siguiente: "*la conservación de la diversidad biológica,* ***la utilización sostenible de sus componentes*** *y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, mediante, entre otras cosas,* ***un acceso adecuado a esos recursos*** *y una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes* [énfasis añadido] (CDB; 1992, art. 1)[5].

Estos compromisos incidieron en la agenda normativa del Estado peruano, donde se incorporó el ordenamiento territorial como instrumento estratégico en la Ley del Sistema Nacional de Gestión Ambiental y la Ley General del Ambiente.

3 Glave, M. (2012). Ordenamiento territorial y desarrollo en el Perú: Notas conceptuales y balance de logros y limitaciones. En Desarrollo rural y recursos naturales. Lima: GRADE. http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Peru/grade/20121109041114/30_glave.pdf

4 Naciones Unidas. (1992). Agenda 21: Programa de acción para el desarrollo sostenible. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, Brasil. https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf

5 Naciones Unidas. (1992). Convenio sobre la Diversidad Biológica. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, Brasil. https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf

En la década del 2010, se desarrollaron directrices para el OT, como la Resolución Ministerial Nº 026-2010-MINAM[6] y los Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial. En dicho documento se buscó articular las políticas sectoriales con los procesos de ordenamiento territorial, así como la coordinación entre diferentes niveles de gobierno.

Asimismo, se publicaron la Guía Metodológica para la Elaboración de los Instrumentos Técnicos Sustentatorios de Ordenamiento Territorial[7]; Resolución Ministerial N° 135-2013-MINAM; y los Lineamientos para la Formulación de Proyectos de Inversión Pública en materia de Ordenamiento Territorial[8], aprobado mediante Resolución Directoral N° 007-2013-EF/63.01. Estas normas buscaban afianzar la figura del ordenamiento territorial, cada una desde su aspecto: la primera brindó un proceso estandarizado en la formulación del OT y la segunda permitía la financiación de proyectos de zonificación ecológica y económica (ZEE) y ordenamiento territorial en gobiernos subnacionales.

Sin embargo, un hecho que debilitó el OT fue la Ley N° 30230. Esta ley estableció medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país. En su artículo 22 se indica lo siguiente:

> "[...] ***La Política Nacional de Ordenamiento Territorial es aprobada mediante Decreto Supremo, refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros. Ni la Zonificación Económica Ecológica, ni el Ordenamiento Territorial asignan usos ni exclusiones de uso***" (Ley N° 30230; 2014, art. 22)[9].

Este hecho declaró la no vinculatoriedad del ordenamiento territorial, lo que implicaba que la política y el proceso desarrollado no generaba efectos ni obligaciones ciertas frente al uso del territorio. El sentido de la norma era flexibilizar las inversiones públicas y el OT se veía como un obstáculo contra los proyectos de inversión. Adicionalmente, se trasladó la rectoría del OT a la Presidencia del Consejo de Ministros, cuando antes el Ministerio del Ambiente era el encargado de liderar la política.

La nueva 'realidad' del ordenamiento territorial

El año pasado, mediante Decreto Supremo N°142-2024-PCM, se publicó la Política Nacional de Ordenamiento Territorial al 2050. En ella se trazaron cuatro objetivos: garantizar una ocupación ordenada y segura del territorio; lograr equidad entre los territorios; mejorar la toma de decisiones basada en información integral; y fortalecer la gobernanza territorial (PNOT; 2024, pp.54-58)[10].

6 Ministerio del Ambiente. (2014). Orientaciones básicas sobre el ordenamiento territorial en el Perú. Dirección General de Ordenamiento Territorial. https://centroderecursos.cultura.pe/sites/default/files/rb/pdf/OrientacionesbAsicassobre-el-Ordenamiento-Territorial%20en%20el%20Peru.pdf

7 https://sinia.minam.gob.pe/sites/default/files/sinia/archivos/public/docs/3402.pdf

8 https://sinia.minam.gob.pe/sites/default/files/sinia/archivos/public/docs/3929.pdf

9 Congreso de la República. (2014). Ley N.º 30230: Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país. Diario Oficial El Peruano. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/473228/LEY_N%C2%BA_30230.pdf?v=1578520467

10 Presidencia del Consejo de Ministros. (2024). Política Nacional de Ordenamiento Territorial al 2050 (D.S. N.º 142-2024-PCM). https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/7379067/6293589-pnot-al-2050.pdf?v=1734394785

Esta nueva política se conecta directamente con la Ley N° 32279, aprobada el 02 de abril de 2025. La Ley de Ordenamiento Territorial y de creación del Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial (SINADOT) establece los principios del OT: principio de integralidad territorial, de competitividad, de colaboración territorial, de sostenibilidad y de participación ciudadana (Ley N° 32279; 2025, artículo I)[11].

En el portal institucional del Estado peruano se desarrollaron algunos alcances sobre la Ley. Entre lo más destacado, podemos citar la finalidad de la Ley: "*a) Orientar la ocupación, uso y aprovechamiento del territorio,* ***sin que ello suponga la asignación de usos ni exclusiones de uso.*** *b) Articular la protección, conservación y aprovechamiento sostenible, productivo y eficiente del territorio. c) Guiar los procesos de acondicionamiento territorial y de planificación urbana*." [énfasis añadido] (Presidencia del Consejo de Ministros; 2025).

Otro tema central dentro de la norma es que la política de ordenamiento sea de carácter multisectorial. En ese sentido, se crea el Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial (SINADOT), encargado de asegurar el cumplimiento, así como armonizar las políticas de los diferentes ministerios y niveles de gobierno.

El proceso de ordenamiento territorial será liderado por la Presidencia del Consejo de Ministros, pues la Ley reafirmó la rectoría en la materia, a través de la Secretaría de Ordenamiento Territorial. Entre sus funciones se encuentran la facilitación, diseño, implementación, evaluación y fiscalización de la política nacional y sus lineamientos, priorizando la coherencia entre los diferentes niveles de gobierno (Ley N° 32279; 2025, art. 9).

Ante este nuevo paradigma sobre OT, es necesario plantear temas muy puntuales respecto a la Ley que rige esta política pública.

En primer lugar, se debe evaluar el rol e impacto real que tiene el OT como política pública, pues si no se le da un carácter vinculante a dicho proceso, será simplemente un producto de investigación técnica o un acuerdo sin garantías que no cumplirá con sus fines reales: el uso adecuado y organizado del territorio, comprendiendo las necesidades del espacio y de las poblaciones que las conforman. ¿Cuál sería el impacto de desarrollar una política pública que busca un uso adecuado del territorio, si su rol es meramente orientador? El ordenamiento territorial, como el propio término lo indica, debe pemitir ordenar y no solo orientar. El desorden que vivimos todos los días no se arregla con sugerencias. Debe cumplir la finalidad que justicó su creación.

En segundo lugar, la norma tiene un enfoque significativo en la productividad y competitividad. Si lo que se busca es alcanzar esos resultados, el fin real del OT como un proceso que garantiza un uso adecuado y sostenible de los recursos y el territorio, ha sido desnaturalizado.

En tercer lugar, pese a que la multisectorialidad es un avance –pues permitirá que haya mayor información, un análisis más integral y colaboración entre diferentes niveles de gobierno y actores del OT– sin embargo, se pierde la relevancia que tiene lo ambiental. Como sabemos, con el transcurrir del tiempo, y por la crisis ambiental, el ordenamiento territorial se constituyó en un instrumento que debía también garantizar las condiciones para la reproducción de la

11 Congreso de la República. (2025). Ley N.º 32279: Ley de Ordenamiento Territorial y de creación del Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial (SINADOT). Diario Oficial El Peruano. https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2386587-5

vida. En los lineamientos de la política de ordenamiento territorial elaborados por el MINAM, este elemento era muy importante. Actualmente, cuando la crisis ambiental se agrava, se le relega.

Finalmente, es importante que el Reglamento afiance la norma y brinde un proceso armónico. Se necesita seguridad jurídica en la materia para que exista un política pública efectiva y consecuente con sus fines.

Foto:Desde Adentro

CooperAcción