

Ordenamiento Territorial en el Perú

Alcances legales, alternativas
y perspectivas para la selva y ceja de selva

Pedro Solano
Sociedad Peruana
de Derecho Ambiental

ARAUCARIA amazonas nauta



Sociedad Peruana
de Derecho Ambiental



GOBIERNO
REGIONAL DE
LORETO



AGENCIA ESPAÑOLA
DE COOPERACIÓN
INTERNACIONAL

Ordenamiento territorial en el Perú

Alcances legales, alternativas y perspectivas para la selva y ceja de selva

Pedro Solano
Sociedad Peruana de
Derecho Ambiental

ARAUCARIA amazonas nauta



Sociedad Peruana
de Derecho Ambiental



GOBIERNO
REGIONAL DE
LORETO



AGENCIA ESPAÑOLA
DE COOPERACIÓN
INTERNACIONAL

Solano, Pedro

ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL PERÚ:

Alcances legales, alternativas y perspectivas para la selva y ceja de selva

Lima, Agencia Española de Cooperación Internacional.

Primera edición: noviembre 2000

120 páginas, 23.5 x 16.5 cm.

Publicado por:

AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL (AECI) y la
SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO AMBIENTAL (SPDA)

en el marco del Proyecto Araucaria Amazonas Nauta
que el CTAR Loreto impulsa con el apoyo de la AECI.

Carátula: imagen de satélite proporcionada por el IIAP

Fotos: Proyecto Araucaria Amazonas Nauta

Edición: Mariano Martínez Dueñas

ISBN: 9972-614-23-9

Depósito legal: 1501052000-4278

Impreso por:

Tarea Asociación Gráfica Educativa

Psje. María Auxiliadora 156. Breña, Lima-Perú

Tel. 424-8104/332-3229

Telefax: 424-1582

Contenido

PREFACIO	9
PRÓLOGO	13
1. EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL PERÚ: DEFINICIONES Y GENERALIDADES	19
1.1. EL CÓDIGO DEL MEDIO AMBIENTE.	26
1.2. EL CONSEJO NACIONAL DEL AMBIENTE Y LA ZONIFICACIÓN ECOLÓGICA Y ECONÓMICA	27
1.3. LA TENENCIA DE TIERRAS EN EL CONTEXTO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL	33
1.3.1. <i>Tierras del Estado</i>	35
1.3.2. <i>Tierras de propiedad privada</i>	35
1.3.3. <i>Posesionarios de tierras</i>	38
1.3.4. <i>Modalidades de adquisición de la tierra en las regiones de Selva y Ceja de Selva</i>	38
1.3.5. <i>Procedimiento para la adquisición de tierras agrarias en Selva y Ceja de Selva</i>	39
1.3.6. <i>La ley de Tierras</i>	40
2. CATEGORÍAS DE ORDENAMIENTO A NIVEL SECTORIAL Y MUNICIPAL	43
2.1. MINISTERIO DE AGRICULTURA	46
2.1.1. <i>Áreas Naturales Protegidas</i>	46
2.1.2. <i>Clasificación según la capacidad de uso mayor de la tierra</i>	54
2.1.3. <i>Clasificación de Bosques</i>	59
2.2. SECTOR PESQUERÍA.	62

2.3. SECTOR TURISMO	63
2.4. SECTOR EDUCACIÓN Y CULTURA	64
2.5. PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS.	66
2.5.1 <i>Demarcación Territorial.</i>	66
2.5.2. <i>Calificación de Zonas Arqueológicas ocupadas por asentamientos humanos.</i>	68
2.6. MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA. CONSEJOS TRANSITORIOS DE ADMINISTRACIÓN REGIONAL -CTAR	70
2.7. SECTOR ENERGÍA Y MINAS	71
2.7.1. <i>La Concesión Minera</i>	71
2.7.2. <i>Lotes Petroleros</i>	72
2.8. SECTOR TRANSPORTES, COMUNICACIONES, VIVIENDA Y CONSTRUCCIÓN	73
2.8.1. <i>Clasificación de las Vías Terrestres</i>	73
2.9. GOBIERNOS LOCALES	74
2.9.1. <i>Reglamento de Acondicionamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Medio Ambiente</i>	75
2.9.2. <i>Funciones municipales en tierras rurales</i>	79
2.9.3. <i>Interrelación de los Planes de Desarrollo Local con las políticas nacionales</i>	80
CONCLUSIONES	83
RECOMENDACIONES	87
ANEXO 1: LEGISLACION SOBRE ORDENAMIENTO TERRITORIAL	91
ANEXO 2: LAS INICIATIVAS PARA TITULACIÓN DE PREDIOS: LOS CASOS DE COFOPRI Y EL PETT	109

Prefacio

El ordenamiento del territorio (u «ordenación», como se denomina en otras latitudes) es una disciplina relativamente nueva y con unos contenidos no bien definidos, debido en gran medida a las diferentes interpretaciones que ha tenido y que probablemente seguirá teniendo. La Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983 lo define como “la expresión espacial de las políticas económicas, culturales y ecológicas de la sociedad. Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector”.

Los instrumentos del ordenamiento territorial los proporciona el marco legal vigente y consisten generalmente en la redacción de planes de ordenamiento y en la clasificación y calificación del suelo, que determinan las potencialidades y limitaciones para el uso de los suelos y establecen el camino que hay que seguir para alcanzar el modelo territorial propuesto.

El ordenamiento del territorio implica, en última instancia, tres tipos de intervención: legislar, planificar y ejecutar los planes aprobados. La obra que aquí presentamos aborda el primero de ellos, la legislación en cuestiones territoriales en Perú. La pregunta clave que se plantea en este libro es, tal como su autor señala, ¿cómo se manifiesta en la práctica el ordenamiento territorial en Perú?

Ésta fue la pregunta que también nos hicimos en el Proyecto Araucaria Amazonas Nauta, uno de cuyos objetivos es el desarrollo de diversos instru-

mentos para el ordenamiento territorial en la región de Loreto, y más concretamente en la carretera Iquitos-Nauta, la cuenca alta del río Itaya y la Reserva Nacional Pacaya Samiria. En ese momento nació la idea de realizar un estudio de revisión de la legislación peruana en esta materia, que se publica ahora en forma de libro.

Esta obra responde a nuestra inquietud, que nos consta es compartida con muchos de nuestros colegas y colaboradores. En ella su autor, Pedro Solano, reconocido abogado ambientalista peruano, hace una revisión de las definiciones y generalidades del ordenamiento territorial en Perú y analiza las diferentes categorías de ordenamiento a nivel sectorial y municipal. Concluye que si bien no existe una política clara sobre el ordenamiento territorial, hay una base legal principal constituida por categorías sectoriales y de distintos niveles de gobierno -nacional, regionales y locales- que, si bien pueden inducir inicialmente hacia algún desconcierto, constituyen un soporte de seguridad jurídica para los diferentes esfuerzos del ordenamiento territorial.

Esperamos que este libro que ahora ve la luz sirva de referencia para los que de una u otra manera tienen relación con el ordenamiento territorial en Perú: legisladores, políticos, sociedad civil, iniciativa privada, etc. Éste ha sido el objetivo que desde el Proyecto Araucaria Amazonas Nauta nos planteamos, un Proyecto ejecutado conjuntamente por la Agencia Española de Cooperación Internacional y el Consejo Transitorio de Administración Regional de Loreto.

Juan Enrique García Yuste
Proyecto Araucaria Amazonas Nauta.
Noviembre de 2000

Prólogo

Cuando hace exactamente 10 años el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales¹ recogió dentro del Capítulo “De la Planificación Ambiental” el concepto del ordenamiento ambiental, estaba reconociendo la importancia que para la sostenibilidad del desarrollo tiene la integración de las variables economía, ambiente y sociedad. Siendo el Código la norma ambiental más importante del Perú -entre otras razones, por ser la piedra angular sobre la cual descansa el posterior desarrollo legislativo e institucional ambiental- la tarea de hacer realidad el ordenamiento ambiental en el desarrollo del país es todavía un reto.

El **ordenamiento ambiental** entendido como el *“instrumento cuyo objetivo es orientar y establecer las condiciones del uso del espacio y de sus componentes de acuerdo a sus características ecológicas, económicas, culturales y sociales”*², y que incluye al **ordenamiento territorial**, constituye el instrumento de planificación por excelencia para lograr los objetivos de sostenibilidad.

Ordenar el territorio requiere consensos, y éstos son lo mismos consensos que la sostenibilidad exige. Plantear el concepto del desarrollo sostenible

(1) Promulgado mediante Decreto Legislativo No. 613, publicado el 8 de Setiembre de 1990 modificado por los Decretos Legislativos Nos. 653, 655, 708 y 757.

(2) Decreto Supremo No. 048-97-PCM, Reglamento de Organización y Funciones del Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), publicado el 4 de Octubre de 1991, artículo 20.

bajo el tradicional triángulo de crecimiento económico, protección ambiental y justicia social parece hoy muy simplista porque en su aproximación existirán distintos actores y cada uno de ellos tendrá su propia forma de ver las diferentes variables y de integrarlas en función de sus intereses, expectativas y posibilidades. Este fenómeno también se da en el ordenamiento del territorio.

El desarrollo sostenible y el ordenamiento territorial no constituyen ciencias exactas, no son geometría. En todo caso, para aproximarnos a la ciencia, se trata de un conjunto de elementos o variables cuya orientación debe dirigirse hacia un núcleo. Es utilizar la autoridad, la creatividad, la voluntad y el esfuerzo de todos los actores para lograr que las habituales fuerzas centrífugas- reflejadas por las distintas visiones, que son el resultado de los distintos intereses- se conviertan en fuerzas centrípetas, en una visión compartida.

En efecto, un director de minería ordenaría el territorio en función de concesiones mineras; incorporaría obligaciones ambientales y promovería, en lo social, que se logren acuerdos entre el operador minero y la comunidad para una servidumbre minera. Su visión de un río o un lago será la de una fuente de agua para la operación. Ello no necesariamente coincidirá con la visión de alcalde de la localidad donde se ubique la mina, ya que es muy probable que éste la entienda como zona de expansión urbana ante el crecimiento de la población o como un área de producción agrícola, y el río o lago probablemente lo perciba como fuente de abastecimiento para agua potable. Por su parte, el director de áreas protegidas tendrá en consideración los servicios ecológicos del ecosistema, la existencia de especies endémicas, su naturaleza de corredor biológico, y limitará el ejercicio de actividades que puedan poner en riesgo esos objetivos de conservación.

En esta hipotética situación -donde ya es posible encontrar tres posiciones distintas y donde se han identificado a tres autoridades que representan al Estado- podemos sumar la visión de un empresario turístico, que coincidirá en parte con el director de áreas protegidas, aunque presionará por que no existan limitaciones para construir infraestructura turística. Finalmente debe considerarse a la comunidad indígena, que no entenderá por qué una actividad pro-

ductiva o de conservación pretende limitar el acceso que de manera ancestral tuvo a la tierra que siempre le perteneció.

Encontrar una visión compartida dentro de esta hipotética situación, que se aproxima bastante a la realidad, es el reto del ordenamiento territorial y, en parte, de la sostenibilidad. Lamentablemente la falta de una visión de conjunto confirma, como lo hace el autor de esta publicación, que en el Perú “el ordenamiento del espacio se da básicamente en función de los intereses de cada sector y nivel de gobierno. Estos intereses raramente integran factores ecológicos, económicos, culturales y sociales”.

Ejemplos como el de Paracas -una reserva nacional cuyo potencial turístico y valor ecológico están amenazados- afectada directamente por los residuos de plantas pesqueras, por la misma actividad pesquera artesanal e informal, la presión turística, el crecimiento urbano-recreacional, los residuos domésticos que se depositan directamente en el mar, por citar sólo algunas de las fuentes contaminantes, deben llevar a las autoridades a asumir el liderazgo en la construcción de acuerdos. Paracas es un problema latente que permanece en la memoria como ejemplo de nuestra incapacidad de ordenar los elementos ambientales en una zona determinada.

Pedro Solano deja en evidencia que la legislación para el ordenamiento territorial ya existe y hasta en abundancia, pero mucha de ella responde a un interés sectorial y, en consecuencia, o no resulta eficiente o se superpone con otras iniciativas, generando más conflictos que soluciones. Sus recomendaciones pasan por generar liderazgo institucional, capacidad de coordinación y voluntad política, tres elementos indesligables de cualquier intento de ordenar el territorio.

Las instituciones ambientales de América Latina han sido creadas para asumir la tarea de la intersectorialidad y multidisciplinariedad que el tema ambiental demanda. Por ello deben tener la competencia para administrar los instrumentos de gestión ambiental que básicamente requieren de la integración del liderazgo, la coordinación y la voluntad a que se refiere Solano, a través de los instrumentos de la evaluación del impacto ambiental, las normas

de calidad ambiental y el ordenamiento ambiental/territorial. Pero la autoridad ambiental no puede entenderse como superpuesta a las anteriores, sin capacidad de coordinar los esfuerzos, sin peso político para llevar a cabo la tarea, o sin voluntad para asumir el reto. Tampoco han sido creadas para asumir facultades desconociendo la función que cada autoridad, en cada nivel de gobierno (central, regional, local) tiene o debe tener. Finalmente, no debe intentar realizar todo de una vez, porque es imposible.

Ordenar el territorio no es cuestión de varitas mágicas. El liderazgo institucional del que derivará la capacidad de generar coordinación y construir consensos permitirá ir logrando acuerdos intermedios orientados al acuerdo final, el de la visión compartida. Ello tomará su tiempo, y justamente por ello en el Perú no se debe cejar en el empeño ni flaquear ante las dificultades.

Acceder a la información, generarla y construir capacidades para procesarla y difundirla es también esencial en la meta del ordenamiento del espacio y la creación de condiciones para la sostenibilidad. Las dificultades institucionales antes referidas derivan, en gran parte, del poco entendimiento de las razones que sustentan una medida determinada. A un operador petrolero le costará entender los objetivos de conservación en un área con potencial de hidrocarburos si no cuenta con un estudio costo-beneficio que sustente los valores ecológicos. A un organismo de conservación le tomará más tiempo y le generará más desconfianza la construcción de infraestructura en un ecosistema que considera frágil si no puede acceder al Estudio de Impacto Ambiental respectivo. En este sentido es muy valioso el esfuerzo del autor por dar a conocer las oportunidades que la legislación y la actual estructura del Estado brindan a iniciativas de ordenamiento territorial.

El respeto a las competencias y jerarquías de las autoridades públicas es otro elemento central. El gran drama del Perú, especialmente en zonas industriales, es ver cómo se convierten en urbanas y como consecuencia de ello en fuente de conflicto, no necesariamente por el natural crecimiento de las ciudades, sino por la displicencia de las autoridades en aplicar las normas, o por el poco respeto que el nivel estatal central tiene del local, y viceversa. Igualmente, zonas agrícolas de gran valor estratégico aparecen siendo invadidas

por proyectos industriales que después atraen asentamientos humanos, generando cambios de uso y destrucción de un valle o una cuenca. En la práctica, la “seguridad jurídica” entendida como las reglas esenciales de convivencia humana, es un elemento fundamental del concepto de ordenamiento territorial. Sin seguridad jurídica no puede haber ordenamiento territorial, y sin éste no tendremos visión compartida ni sostenibilidad.

Por estas consideraciones debemos aplaudir la iniciativa de la Agencia Española de Cooperación Internacional a través del Proyecto Araucaria Amazonas Nauta , que promueve la seguridad jurídica en el uso planificado del territorio y ha hecho posible esta publicación. Su lectura permitirá entender mejor la dimensión del reto y el rol que cada actor puede y debe jugar en favor del desarrollo sostenible para asumirlo y vencerlo.

Manuel Pulgar-Vidal
Sociedad Peruana de Derecho Ambiental,
Director Ejecutivo
Profesor Visitante Centro Norte-Sur,
Universidad de Miami

El ordenamiento territorial en el Perú:
definiciones y generalidades

De acuerdo al Diccionario Rioduero de Ecología¹, la ordenación del espacio u ordenación territorial “es un concepto genérico que dice referencia a cualquier planificación oficial de un territorio o un espacio, se trate de un espacio urbano o de un espacio comarcal, regional o nacional. Ordenar un espacio significa proyectar la distribución en el mismo de los distintos sectores (industrial, agrícola, cultural, comercial, etc.), diseñar la red viaria correspondiente y las restantes infraestructuras. Cuando el ámbito a planificar es meramente el territorio dependiente de un municipio, se habla de ordenación municipal, a tenor de unas ordenanzas municipales que fijan la localización de fábricas, escuelas, comercios, explotaciones ganaderas, zonas no edificables, trazado de calles, y las características a las que han de ajustarse las nuevas construcciones.»

A nivel nacional, en el Perú, el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) ha definido por separado conceptos como el ordenamiento ambiental, ordenamiento ambiental territorial y ordenamiento ecológico². Así, entiende por ordenamiento ambiental al “proceso de organización de las actividades humanas en el ambiente en función del desarrollo socio-económico y la conservación de la naturaleza”. Ordenamiento ambiental territorial “es un

¹ Diccionarios Rioduero. Ecología. Ediciones Rioduero, Madrid, 1975. Versión y adaptación de José Sagredo de la edición original alemana: HERDER LEXICON. UMWELT, 1973. Pag. 144.

² Perú: Estadísticas del Medio Ambiente 1999. INEI. Pag. 151.

proceso mediante el cual se orienta la utilización de los espacios de la biosfera y la ocupación de los mismos”. Finalmente, ordenamiento ecológico es, según el INEI, “el proceso de planeación dirigido a evaluar y programar el uso del suelo y el manejo de los recursos naturales en el territorio nacional y las zonas sobre las que la Nación ejerce su soberanía y jurisdicción, para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y proteger el ambiente”.

El Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) de Colombia define al ordenamiento territorial como una política de Estado y un instrumento de planificación que permite una apropiada organización político-administrativa de la Nación y la proyección espacial de las políticas sociales, económicas, ambientales y culturales de la sociedad, garantizando un nivel de vida adecuado para la población y la conservación del ambiente.

El ordenamiento ambiental del territorio, por su parte, es definido por el Ministerio del Medio Ambiente de Colombia³ como “un componente fundamental, ineludible e indisoluble del ordenamiento territorial”.

El Consejo Nacional de Ambiente del Perú (CONAM), en su documento “Glosario de Términos Ambientales” de 1998, tiene una larga definición para ordenamiento ambiental. Según este documento, “el ordenamiento ambiental es el instrumento esencial para la integración de las variables de la dimensión ambiental en las acciones para el desarrollo, buscando armonizar la oferta ambiental con la demanda del desarrollo sostenible, a través de un apropiado ordenamiento de la ocupación del territorio basado en la identificación y asignación de áreas de especialización y complementariedad productiva”.

El ordenamiento ambiental debe entenderse como el ordenamiento del territorio que introduce la dimensión ambiental en su concepción, diferenciándose de la *concepción economicista* que considera la ordenación territorial en términos económicos, sin tener en cuenta el costo social y el sentido de utilización de la naturaleza dentro de los criterios de uso sostenible.

³ Oficina Asesora de Ordenamiento Ambiental, 1998. Lineamientos para la política nacional y ordenamiento ambiental del territorio. Junio. Santafé de Bogotá, Colombia.

Diferenciándose, también, de la *concepción proteccionista*, que plantea como finalidad exclusiva la protección del ambiente, olvidando el contexto social y el valor económico de los recursos naturales, así como la necesidad de su aprovechamiento para conseguir el bienestar común.

El ordenamiento ambiental del territorio debe entenderse como un proceso planificado de naturaleza política, técnica y administrativa que plantea el análisis de un sistema socio-espacial concreto (sistema ambiental), conducente a organizar y administrar el uso y ocupación de ese espacio en conformidad con las condiciones naturales y de los recursos naturales, la dinámica social, la estructura productiva, los asentamientos humanos y la infraestructura de servicios, para prevenir los efectos que provocan las actividades socioeconómicas en esa realidad espacial y establecer las acciones a ser instrumentadas con miras a que se cumplan los objetivos de bienestar social, manejo adecuado de las reservas naturales y calidad de vida, es decir, con miras al desarrollo sostenible.

Para su operatividad e instrumentación el ordenamiento ambiental requiere de instrumentos indisolublemente relacionados, tales como las disposiciones legales, la organización institucional y los planes de ordenamiento y desarrollo.

Por ello la zonificación ecológica-económica constituye un soporte indispensable para la elaboración de los planes de ordenamiento: provee la localización geográfica y cuantificación de áreas con características físicas, biológicas y socioeconómicas propias, distinguibles entre ellas por su potencial de recursos naturales y su capacidad de soporte de los impactos ambientales; además proporciona la información necesaria para resolver los complejos problemas relacionados con la generación de bienes y servicios, conservación de los procesos ecológicos y el mejoramiento de la calidad de vida de la población⁴.

En este mismo Glosario de Términos el CONAM ensaya otra definición, según la cual el ordenamiento territorial es una “serie concertada de análisis,

⁴ El CONAM recoge esta definición para su Glosario de Términos de conceptos elaborados por la Dirección General de Medio Ambiente Rural del Instituto de Recursos Naturales (INRENA), en 1994.

procesos y maniobras que permiten una utilización adecuada de los recursos naturales y el ambiente con el fin de promover un desarrollo económico sostenible”⁵.

Finalmente el Reglamento de Organización y Funciones del propio Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) del Perú⁶ establece que el ordenamiento ambiental tiene por objeto orientar y establecer que las condiciones de uso del espacio y de sus componentes se realice de acuerdo a sus características ecológicas, económicas, culturales y sociales con el fin de obtener su máximo aprovechamiento sin comprometer su calidad y sostenibilidad.

De alguna forma, lejos de la discusión sobre el alcance de cada uno de los conceptos, lo que queda claro es que cuando se habla de ordenamiento territorial o ambiental se alude a la pretensión de planificar el uso del espacio, asignando prioridades de uso de acuerdo a aspectos socio- económicos, culturales y ecológicos.

Pero, ¿cómo se manifiesta en la práctica el ordenamiento territorial? En primer lugar, pensamos que en el Perú no existe una política clara de ordenamiento territorial a nivel nacional. Lo que sí existen son manifestaciones de procesos de ordenamiento territorial en el país, procesos que en la mayoría de los casos han estado marcados por la capacidad de uso mayor de los suelos, o por prioridades de planificación sectorial.

En efecto, si revisamos la historia legislativa y política del Perú de los últimos 30 años, vemos que la planificación y expectativas en torno a la ocupación de las tierras ha estado determinada casi de manera excluyente en función de ciertos usos condicionados por la naturaleza del suelo y sus posibilidades para el desarrollo de actividades productivas tradicionales (agrícolas, forestales, etc.). Realmente, las consideraciones sociales y culturales

⁵ Definición recogida de la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales: Antecedentes y Comentarios. Oswaldo Sandoval Aguirre, Lima, Perú. Julio 1997.

del entorno y los valores ecológicos del suelo han importado poco, históricamente, para definir y asignar prioridades de uso al espacio. De otro lado, las prioridades y estrategias que define cada sector de gobierno han determinado una disputa por ganar espacios donde desarrollar sus programas. Así, no resulta extraño encontrar en un mismo espacio del territorio nacional categorías de ordenamiento para la actividad forestal, vial, minera, turística, etc.

La no inclusión de elementos integradores a nivel social, ecológico, cultural y económico, sumado a la falta de una visión holística y transectorial -vitales para entender un verdadero proceso de ordenamiento ambiental- nos lleva afirmar que no ha existido hasta la fecha en el Perú una política real de ordenamiento territorial.

El ordenamiento del espacio se ha venido dando básicamente en función de los intereses de cada sector de gobierno, a través de categorías de ordenamiento definidas en la estrategia y planificación de cada sector, y basadas en las expectativas que tiene cada sector respecto a un espacio de territorio específico. El gran problema de esta política -o falta de política integral- es que ha sido bastante frecuente que existan cruces de actividades o intereses encontrados entre dos o más sectores respecto al uso de un mismo espacio. En estos casos ha primado el desorden, o peor aún, ha primado el peso de un sector sobre otro por ser económica o políticamente más poderoso.

Recientemente, y a través de los procesos de zonificación ecológica económica, se ha intentado dar una integralidad al ordenamiento territorial. La zonificación económica ecológica (ZEE), como veremos más adelante, ya ha sido incorporada a nivel legislativo en la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, aprobada en 1997. Los procesos de ZEE vienen siendo implementados por las Comisiones Ambientales Regionales (CAR) que preside el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), en distintas zonas del Perú⁷.

⁶ Decreto Supremo No. 048-97-PCM del 04 de octubre de 1997.

⁷ Lamentablemente, aún no existen CAR en todas las regiones del país. Hasta la fecha se han constituido CAR en Cusco, Madre de Dios, Moquegua, Ancash, Arequipa, Piura, Tumbes, La Libertad y la zona Andina Central.

1.1. EL CÓDIGO DEL MEDIO AMBIENTE

El Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (CMA⁸) fue probablemente el primer intento legislativo por dar pautas generales para hacer ordenamiento en el país. En efecto, esta norma incorporó por primera vez en la legislación nacional la idea del ordenamiento bajo consideraciones que inclufan el componente ambiental. El Código, sin embargo, no definió los conceptos y habló indistintamente de *ordenamiento del territorio* y de *ordenamiento ambiental*. Revisemos los artículos pertinentes.

El art. 5 del CMA establece que “la planificación ambiental comprende el ordenamiento del territorio, de los asentamientos humanos y de los recursos para permitir una utilización adecuada del medio ambiente a fin de promover el desarrollo económico sostenido”.

Por su parte, el art. 7 define una serie de elementos a considerar en cualquier proceso de ordenamiento ambiental. Este artículo establece que “para el ordenamiento ambiental, la autoridad competente considerará fundamentalmente los siguientes criterios:

- 1) La naturaleza y características de cada ecosistema
- 2) La aptitud de cada zona en función de sus recursos naturales, la distribución de la población y las actividades económicas predominantes.
- 3) Los desequilibrios existentes en los ecosistemas por efecto de los asentamientos humanos, de las actividades económicas o de otras actividades humanas o fenómenos naturales.
- 4) El equilibrio indispensable de los asentamientos humanos y sus condiciones ambientales.
- 5) El impacto ambiental de nuevos asentamientos humanos, obras o actividades.
- 6) La capacidad asimilativa del área.
- 7) Los hábitos y costumbres de cada región.

⁸ Decreto Legislativo 613, pub.08/09/90 y normas modificatorias.

Pese a la buena intención de estos dos artículos, nunca se dictó una ley de ordenamiento ambiental o territorial que ampliara los conceptos y definiera las pautas para iniciar los procesos de ordenamiento en el país, por lo que en la práctica quedaron a nivel de principios generales de política, y son raramente tomados en cuenta o asumidos como herramientas legales de cumplimiento obligatorio.

1.2. EL CONSEJO NACIONAL DEL AMBIENTE Y LA ZONIFICACIÓN ECOLÓGICA Y ECONÓMICA

El CONAM es el organismo rector de la política nacional ambiental. Tiene por finalidad planificar, promover, coordinar, controlar y velar por el ambiente y el patrimonio natural de la Nación.

Son funciones del CONAM:

- Formular, coordinar, dirigir y evaluar la política nacional ambiental, así como velar por su estricto cumplimiento.
- Coordinar y concertar las acciones de los Sectores y de los organismos del Gobierno Central, así como las de los Gobiernos Regionales y Locales en asuntos ambientales, a fin de que éstas guarden armonía con las políticas establecidas.
- Establecer los criterios y patrones generales de ordenamiento y calidad ambiental, así como coordinar con los Sectores la fijación de los límites permisibles para la protección ambiental.
- Supervisar el cumplimiento de la política nacional ambiental y de sus directivas sobre el ambiente por parte de las entidades del Gobierno Central, Gobiernos Regionales y Locales.

El Reglamento de Organización y Funciones del CONAM⁹ contiene una sección sobre ordenamiento ambiental, bajo el Capítulo de Instrumentos para el Planeamiento y la Gestión Ambiental. En esta sección se señala que:

⁹ Decreto Supremo 048-97-PCM, de 4/10/97.

- El CONAM establecerá los criterios para el Ordenamiento Ambiental, coherentes con las políticas de desarrollo del país y orientados al desarrollo sostenible.
- Los términos para la elaboración y aprobación del Plan Nacional de Ordenamiento Ambiental, así como los referidos a los ámbitos regionales y locales estarán normados por una reglamentación específica.
- Los gobiernos regionales y locales tienen la obligación de aplicar estas normas en las regulaciones correspondientes sobre el acondicionamiento y planeamiento de su territorio.
- El ordenamiento ambiental se realizará de forma progresiva.
- Las autoridades calificarán las condiciones de los usos del espacio en función de sus aptitudes, su sostenibilidad y las necesidades de desarrollo del país.
- Las actividades que autoricen, en ningún caso podrán perjudicar el uso o función prioritaria del área respectiva identificados en el Plan de Ordenamiento Ambiental.
- En caso de generarse situaciones de incompatibilidad por usos del espacio calificados sectorialmente, el CONAM dirimirá estableciendo la prioridad.

En base a estas normas parecería que la política originalmente diseñada incluía documentos importantes, como un Plan Nacional de Ordenamiento Ambiental y una reglamentación específica sobre la materia. Después de tres años de promulgado el Reglamento del CONAM, aún no se han aprobado estos documentos y normas, y al parecer la tendencia actual está más dirigida a los procesos de Zonificación Ecológica y Económica, que surgieron bajo la base legal de la Ley de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales de 1997. Este cambio puede explicar la necesidad de manejar a nivel político los conceptos de ordenamiento bajo criterios económicos y de desarrollo, dentro de los cuales la Zonificación Ecológica y Económica fue rápidamente entendida y asimilada como algo positivo.

La Zonificación Ecológica y Económica

De acuerdo a la definición de la Secretaría Pro Tempore del Tratado de Cooperación Amazónica¹⁰, la Zonificación Ecológica y Económica es “un proceso dinámico que permite en una región un arreglo espacial de unidades relativamente uniformes, caracterizadas en base a factores físicos, bióticos y socioeconómicos y evaluados en relación a su potencial sostenido o su tolerancia a las intervenciones del hombre, realizada a través del trabajo de equipos multidisciplinarios”.

De acuerdo con Mauro Mendoza, en su documento Estrategia para la Implementación de la Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) en el Perú¹¹, la ZEE es un proceso y herramienta de apoyo al ordenamiento territorial o ambiental del país, cuya elaboración se basa en la oferta de recursos de un determinado espacio geográfico, considerando las demandas de la población dentro del marco del desarrollo sostenible. Mendoza señala que un aspecto esencial de la ZEE es su carácter dinámico y participativo, ya que resultan de vital importancia las demandas y aspiraciones de la población asentada en el lugar que, directa o indirectamente, serán afectadas por las actividades que puedan resultar del proceso de zonificación ecológica y económica. Éste deberá estar condicionado a las variables socio-económicas cambiantes de la región geográfica o a las influencias externas, tales como las tendencias del mercado mundial.

Según Mendoza la ZEE, como parte del proceso de ordenamiento territorial, tiene como finalidad:

- la identificación de áreas, en las cuales el uso de las mismas puede ser apoyado a través de proyectos de desarrollo, ejecución de programas, servicios, incentivos financieros, etc.
- la identificación de áreas con necesidades y problemas especiales, así como áreas que requieren protección y conservación.

¹⁰ SPT – TCA. Manaus, Brasil, 1994.

¹¹ Documento elaborado para el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM).

- Proveer las bases para lograr una infraestructura de apoyo al desarrollo.

Los beneficios potenciales de las ZEE son los siguientes:

- Evitar la ocupación peligrosa de la tierra en consideración, la cual pueda llevar a conflictos sociales y daño irreparable a la calidad del sistema natural.
- El mejor entendimiento de los objetivos, prioridades y requerimientos de los diferentes responsables de la toma de decisiones, facilitando el consenso para la ejecución de planes de uso de la tierra a través de la conciliación de conflictos de intereses.
- La armonización de trabajos de instituciones nacionales vinculadas a la caracterización de la tierra, la evaluación y planificación física urbana y rural y, donde sea aplicable, la compatibilización entre países vecinos que comparten una cuenca hidrográfica mayor o una región fitogeográfica.

Según el artículo 11 de la Ley 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, “la Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) del país se aprueba a propuesta de la Presidencia del Consejo de Ministros, en coordinación intersectorial, como apoyo al ordenamiento territorial a fin de evitar conflictos de 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”.

De acuerdo a esta norma, el Perú cuenta ya con un instrumento para viabilizar procesos de ordenamiento territorial en el país. A la fecha se han iniciado ya algunos procesos para definir Zonificación Ecológica y Económica, siendo el más importante de éstos el caso de Madre de Dios, donde existen propuestas bastante avanzadas respecto a la ZEE y donde se contemplan áreas con usos prioritarios para el turismo, el aprovechamiento de madera, actividades mineras, áreas naturales protegidas, etc. De concretarse la propuesta de ZEE, el paso siguiente será asegurar el valor legal de la misma, de modo que sea una herramienta efectiva de ordenamiento territorial, oriente la promoción de las actividades económicas y de conservación, y otorgue seguridad jurídica a dichas operaciones.

Sin embargo, la Zonificación Ecológica y Económica todavía no es un instrumento que cuente con un respaldo político real en el Perú; incluso a nivel normativo falta definir algunos aspectos.

En cuanto a la formalidad legal, no queda del todo claro a través de qué normas se aprobarán los procesos de ZEE. Ni el Reglamento de Organización y Funciones del CONAM ni la Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de Recursos Naturales precisan la entidad y nivel de norma requeridos para aprobar la ZEE. La Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de Recursos Naturales establece que la ZEE se aprueba *a propuesta* de la Presidencia del Consejo de Ministros; sin embargo no indica cuál es el órgano que la aprueba.

Dado que en la práctica los procesos actuales de ZEE son liderados por el CONAM a través de las Comisiones Ambientales Regionales¹², y que el CONAM está adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), sería deseable que la aprobación de la ZEE sea por Decreto Supremo de la Presidencia del Consejo de Ministros, lo que dejaría constancia del alcance transectorial de la norma.

De existir voluntad política real para ejecutar procesos de ordenamiento territorial en el país, la Zonificación Ecológica y Económica constituye, sin duda, la mejor herramienta disponible.

El respaldo legal para viabilizar los resultados de este proceso tendrán que buscarse:

- a través de la promulgación de un Decreto Supremo de Presidencia del Consejo de Ministros,

¹² El 17/6/00 se publicó el Decreto del Consejo Directivo 0004-200-CD/CONAM, Reglamento General de las Comisiones Ambientales Regionales, donde resulta curioso que no se haya considerado dentro de las funciones de las CAR, dirigir los procesos de ZEE. De algún modo entonces, se mantiene la falta de definición legal sobre el liderazgo para conducir estos procesos, pese a que en la práctica las CAR hayan asumido este rol.

- o de lograr que se generen convenios con los órganos sectoriales y de los distintos niveles de gobierno que potencialmente tengan interés en las zonas bajo ordenamiento,
- promover la ratificación de la ZEE por estas mismas entidades a través de sus normas sectoriales.

Un proceso de Zonificación Ecológica y Económica debería contemplar:

- La delimitación de una zona sobre la que se promoverá realizar un proceso de zonificación ecológica y económica.
- Actualmente, el liderazgo lo han asumido las Comisiones Ambientales Regionales, pero no existe impedimento legal para que el proceso surja del consenso de los grupos de interés locales.
- Para validar la propuesta se promoverá que participen la mayor cantidad de entidades del Gobierno Central, Gobierno Regional y gobiernos locales con interés en el área en dicho proceso, así como pobladores locales y actores representantes de la sociedad civil.
- Con el consenso de estas entidades se promoverá la promulgación de un Decreto Supremo que apruebe la zonificación ecológica y económica, que debería ser refrendado por la Presidencia del Consejo de Ministros.
- Paralelamente puede resultar recomendable promover la ratificación de la zonificación ecológica y económica con normas de cada uno de los sectores y niveles de gobierno con interés en el área.
- En algunos casos, deberá evaluarse la necesidad de suscribir convenios con algunos de los actores para promover el uso del área conforme a lo que establezca la zonificación ecológica y económica.

Un elemento importante a considerar es también el tema de la Planificación Regional. Desde hace algunos años el CONAM ha venido aprobando los Planes de Acción Ambiental y las Agendas Ambientales Regionales, que son resultado de las mencionadas Comisiones Ambientales Regionales. Si bien estos documentos no son percibidos aún como compulsivos para los sectores de gobierno, son elaborados en procesos ampliamente participativos, y pueden comenzar a convertirse en instrumentos realmente importantes a nivel regional para validar procesos de ordenamiento, o justificar la necesidad de ejecutar determinadas actividades priorizadas o programadas por dichos planes y documentos.

De otro lado, bajo el Marco Estructural de Gestión Ambiental (MEGA)¹³, se destaca la posibilidad de conformar un grupo técnico para ver el tema de ordenamiento ambiental. Los grupos técnicos, de acuerdo a esta norma, se conforman para la discusión, análisis y búsqueda de acuerdos técnicos y mecanismos que se requieran para hacer operativos los instrumentos de gestión ambiental y solucionar los problemas ambientales, entre otras cosas. En el caso del ordenamiento ambiental, se conformó un grupo técnico entre junio y setiembre de 1999, con el encargo de definir una estrategia para la implementación nacional de la Zonificación Ecológica y Económica, como instrumento central de una política de ordenamiento territorial. Esta estrategia, que aún no ha sido aprobada, reemplaza de algún modo al Plan Nacional de Ordenamiento Ambiental a que se hacía referencia en el Reglamento de CONAM de 1997.

Todos estos documentos, mecanismos e instancias dejan ver claramente que hay una voluntad e intención del CONAM por priorizar y dirigir este tema. Su posición como entidad coordinadora de la gestión ambiental en el Perú, con alcance transectorial, lo convierte en el actor ideal para dirigir la planificación del proceso. Sin embargo, el escaso poder político del CONAM dentro de la estructura de gobierno actual, así como la lentitud con que se han dirigido los procesos de planificación que rara vez llegan a pasar a la fase de ejecución, hace que sus esfuerzos no tengan un correlato efectivo en resultados. Pese a ello, la Zonificación Ecológica y Económica que promueve el CONAM sigue siendo el mejor mecanismo disponible para iniciar y diseñar los procesos de ordenamiento ambiental o territorial en el Perú.

1.3. LA TENENCIA DE TIERRAS EN EL CONTEXTO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Dentro de un contexto en el que los procesos de ordenamiento tienen que construirse a partir de usos actuales y el trazo de un mapa de usuarios, resulta especialmente importante conocer el panorama de tenencia de la tierra

¹³ Decreto del Consejo Directivo N. 001-97-CD/CONAM, de 13/11/97.

en el país. Como primera cuestión general debe resaltarse que el Perú sigue siendo un país con un altísimo porcentaje de tierras públicas, y que las políticas para otorgar propiedad de la tierra varían según la región de que se trate. En la Amazonía, por ejemplo, se presentan las mayores limitaciones para acceder a la propiedad privada, por lo que la mayoría de actividades productivas se regulan bajo un régimen de concesiones. El acceso a propiedad privada está dirigido básicamente a pobladores individuales de bajos recursos para el acceso a vivienda o proyectos agrícolas.

En cuanto a lo estrictamente legal, el régimen de tenencia de la tierra en el Perú se rige principalmente por la Constitución, la Ley de Tierras y el Código Civil. Si bien la tenencia de tierras se refiere básicamente a la propiedad de las mismas, existen también otras formas de tenencia que no implican la propiedad, sino la posesión; es el caso de los colonos, algunos de los cuales han llegado a regularizar su posesión a través de los llamados certificados de posesión, y aquéllos con contratos de aprovechamiento de recursos -ya sean forestales, minerales o de hidrocarburos- y que utilizan la tierra para llevar a cabo sus actividades.

La Constitución Nacional de 1993 y la Ley Orgánica de Aprovechamiento de Recursos Naturales¹⁴ precisan que el propietario de la tierra no es propietario de los recursos existentes en la misma, sino que es el Estado el que conserva la propiedad de los recursos naturales. Esto quiere decir que, de acuerdo a la legislación peruana, los recursos naturales no son bienes accesorios a la tierra en que se ubican y que, por lo tanto, la propiedad de los recursos naturales permanece bajo la titularidad del Estado. De acuerdo al art. 4 de la Ley 26821, las personas de derecho privado pueden acceder a la propiedad de los frutos y productos de los recursos naturales, obtenidos mediante alguna de las modalidades de acceso a los recursos naturales previstas en la Ley, como las concesiones o los zocriaderos.

Para el análisis del régimen legal de tenencia de la tierra agraria en selva y ceja de selva se debe considerar, por un lado, cuál es el régimen de propiedad

¹⁴ Ley 26821, publicada el 25 de junio de 1997.

y tenencia de tierras de acuerdo a su capacidad de uso mayor; por otro lado, conviene distinguir entre dos clases de tierras según quien sea el titular de las mismas. De esta manera, podemos hablar de tierras del Estado y tierras privadas.

1.3.1. Tierras del Estado

En principio, son todas aquéllas sobre las que no existen derechos de propiedad privados y que pertenecen al Estado. Esto incluye a las tierras de aptitud forestal, las caídas en abandono de acuerdo con la Ley de Tierras y su reglamento, las de protección; las tierras eriazas, las zonas de protección ecológica y las áreas naturales protegidas, siempre que no existan derechos adquiridos con anterioridad; y las de aptitud agropecuaria que no hayan sido adjudicadas en propiedad o que, habiéndolo sido, hayan revertido al Estado por abandono, de acuerdo con la legislación anterior a la Ley 26505.

De éstas, existen algunas que no pueden ser transferidas en propiedad a los particulares, como es el caso de las áreas naturales protegidas y las zonas de protección ecológica, por ejemplo.

1.3.2. Tierras de propiedad privada

La propiedad privada puede ser individual o comunal. Se puede acceder a la propiedad privada de las tierras de aptitud agrícola y ganadera y de tierras eriazas con aptitud agropecuaria mediante la nueva modalidad de subasta pública cuando pertenecen al Estado, y a través de cualquiera de las figuras permitidas en el Código Civil, cuando se trate de transferencia entre particulares.

Las tierras comunales son las tierras de propiedad de las comunidades nativas y campesinas y tienen características distintas a las de propiedad individual en cuanto a su utilización, aprovechamiento y, principalmente, en cuanto a su disposición. En efecto, las comunidades sólo pueden vender, gravar, arrendar o ejercer cualquier otro acto de disposición sobre sus tierras, con el voto de por lo menos dos tercios de todos sus miembros.

Dentro del área demarcada como territorio comunal, de acuerdo con la Ley de Comunidades Nativas y Desarrollo Agrario de las Regiones de Selva y Ceja de Selva, se incluyen tanto tierras de aptitud agropecuaria como de aptitud forestal; estas últimas son identificadas y otorgadas a las comunidades bajo contratos de cesión en uso.

En relación a la propiedad de las tierras resulta conveniente distinguir entre los distintos tipos de propietarios:

Pueblos indígenas (comunidades campesinas o nativas)¹⁵. Específicamente para el caso de pueblos indígenas, el Convenio 169 de la OIT contiene disposiciones al respecto, reconociendo el derecho de propiedad a dichos pueblos sobre las tierras tradicionalmente ocupadas por ellos. Sin embargo, la legislación no ha establecido aún los mecanismos adecuados para aplicar estas disposiciones del Convenio, por lo cual en la mayoría de los casos la titulación de tierras de comunidades no coincide necesariamente con la totalidad del territorio tradicionalmente ocupado.

Comunidades Campesinas. La Ley General de Comunidades Campesinas, Ley 24656, las define como organizaciones de interés público, con existencia legal y personería jurídica, integradas por familias que habitan y controlan determinados territorios, ligadas por vínculos ancestrales, sociales, económicos y culturales, expresados en la propiedad comunal de la tierra, el trabajo comunal, la ayuda mutua y el desarrollo de actividades multisectoriales.

De acuerdo con la Constitución de 1993 y la Ley de Tierras, las comunidades campesinas tienen la posibilidad de parcelarse. Pero para ello y

¹⁵ “Pueblos indígenas” es una denominación internacionalmente aceptada y reconocida en documentos y convenios. “Comunidades campesinas y nativas” es una denominación utilizada en la legislación peruana para referirse a las poblaciones indígenas de la sierra y la selva. La legislación reciente ha incorporado también la denominación “comunidades campesinas y nativas ancestrales”, para distinguir a estas comunidades de aquellas que no tienen vínculos culturales ancestrales y que fueron constituidas por colonos a partir de los procesos de Reforma Agraria.

para ejercer cualquier acto de disposición de la propiedad comunal se requiere la aprobación de dos tercios de sus miembros adoptada en asamblea general.

Campesinos parceleros. Los campesinos parceleros son aquéllos que, habiendo pertenecido a una comunidad campesina, han individualizado su propiedad. Pueden transferir sus parcelas mediante contratos de compra venta sujetos al Código Civil.

Comunidades nativas. Las comunidades nativas son definidas por la Ley 22175 como aquellas comunidades que tienen origen en los grupos tribales de la Selva y Ceja de Selva y están constituidas por conjuntos de familias vinculadas principalmente por idioma o dialecto, caracteres culturales y sociales, tenencia y usufructo común y permanente de un mismo territorio, con asentamientos nucleados o dispersos.

Colonos: ocupan tierras de selva, generalmente de aptitud forestal y de comunidades nativas. En algunos casos cuentan con títulos de propiedad individual, en otros han adquirido las tierras a través de certificados de posesión, o simplemente son poseedores precarios (es decir, sin derecho ni título alguno)

Empresas y otros: actualmente se pueden adquirir tierras eriazas de aptitud agropecuaria y tierras de aptitud agrícola y pecuaria, mediante subasta y con el sólo requisito del aprovechamiento económico. Además las tierras agrícolas y pecuarias pueden ser adjudicadas en propiedad a título oneroso. Estas tierras pueden también destinarse a fines de conservación y obtener un reconocimiento del Estado como Áreas de Conservación Privadas, de acuerdo a la Ley de Áreas Naturales Protegidas.

Estado. Tiene el dominio de las tierras de aptitud forestal y de protección, sin que pueda transferir su derecho de propiedad sobre las mismas. Por otro lado, las tierras agropecuarias y eriazas de aptitud agropecuaria que aún permanecen en su dominio pueden ser transferidas a los particulares mediante compraventa u otorgadas en concesión.

1.3.3. Poseisionarios de tierras

Existen también poseisionarios de tierras que no cuentan con títulos de propiedad ni tienen derecho a adquirir la propiedad de las mismas. Éstos pueden ser colonos, poseisionarios parceleros que aún no han regularizado su tenencia sobre las tierras agrícolas o pecuarias que ocupan, y comunidades campesinas y nativas sin título.

En el caso de las comunidades nativas y las campesinas ancestrales, de acuerdo con el Convenio 169 se debe entender que son propietarios aun cuando no cuenten con el título de propiedad, si se trata de tierras tradicionalmente ocupadas. Sin embargo, las autoridades generalmente son renuentes a aplicar este principio.

1.3.4. Modalidades de adquisición de la tierra en las regiones de selva y ceja de selva

Hasta la dación de la Ley de Tierras las de aptitud agropecuaria en las regiones de selva y ceja de selva se adjudicaban en propiedad a título gratuito. En los casos que se presentaban tierras de aptitud forestal diseminadas en tierras con aptitud agrícola o ganadera y en una extensión no mayor de 5 ha, se consideraba a estas tierras forestales como parte integrante del predio. Sin embargo, el área que correspondía a las mismas era otorgada bajo contratos de cesión en uso, que no constituían una transferencia de propiedad de dichas tierras, las cuales se mantienen, al menos formalmente, en manos del Estado. A partir de la nueva legislación, el régimen de adquisición de tierras se rige por las disposiciones del Código Civil y el Reglamento de la Ley 26505.

De esta manera, las tierras de dominio del Estado -como las tierras eriazas de aptitud agropecuaria- se adquieren en propiedad o concesión mediante procedimiento de subasta pública en propiedad. Y aquéllas de aptitud agrícola y pecuarias son adjudicadas en propiedad mediante contratos de compraventa a título oneroso. Sin embargo, la subasta pública es un proceso que el Estado aún no ha iniciado, principalmente por la falta de claridad sobre cómo orientar este proceso. El argumento principal es que existe un retraso en el proceso de

titulación, y que falta consolidar los procesos de zonificación ecológica y económica.

La transferencia entre particulares se rige por las normas del Código Civil, es decir, que se pueden realizar contratos de compraventa, arrendamiento, permuta u otros que impliquen algún tipo de transferencia de derechos de propiedad o posesión sobre las tierras.

1.3.5. Procedimiento para la adquisición de tierras agrarias en selva y ceja de selva

Adquisición de tierras agropecuarias de dominio del Estado. Las tierras de aptitud agrícola y pecuaria de propiedad del Estado son adjudicadas a título oneroso y mediante contrato de compra venta, de acuerdo con el Decreto Legislativo 653.

Adquisición de tierras eriazas de dominio del Estado. Las tierras eriazas de dominio del Estado se adjudicarán en propiedad o se otorgarán en concesión mediante subasta pública. La entidad encargada de vender u otorgar en concesión las tierras eriazas del Estado es la Comisión de Promoción de la Inversión Privada (COPRI), que exigirá compromiso de inversión al adjudicatario. Los poseedores de tierras eriazas que las hayan habilitado con anterioridad a la nueva legislación podrán regularizar su derecho mediante contrato de compra venta, siempre que las hayan destinado a actividades agropecuarias.

Procedimiento de titulación de tierras del Programa Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural. Inicialmente el Proyecto Especial de Titulación de Tierras (PETT) y Catastro Rural del Ministerio de Agricultura se creó para titular y registrar los predios rústicos adjudicados en cumplimiento de la Ley de Reforma Agraria. Actualmente el PETT se encarga, además de lo mencionado, de la regularización de la propiedad privada de todo predio adquirido por particulares, incluyendo las comunidades nativas, lo que incluye no sólo su inscripción en los Registros Públicos de la Propiedad Inmueble, sino también el saneamiento físico legal de los mismos a través del Catastro Rural. La duración del PETT es temporal; sin embargo sus funciones son continuamente renovadas.

En el caso de comunidades nativas, además de seguir los procedimientos del PETT, se rigen por los criterios para su demarcación y titulación que se encuentran en sus propias leyes especiales.

Por otro lado, el PETT tiene la tarea de elaborar el catastro de las comunidades nativas y otorgarles sus correspondientes títulos de propiedad. El trámite, para el caso de las comunidades, es gratuito.

La culminación de la labor de saneamiento físico legal encargado al PETT permitirá definir la propiedad privada de las tierras agrarias en el país y de las que aún permanecen en manos del Estado.

Sin embargo las labores del PETT no avanzan al ritmo deseado, existiendo también una gran cantidad de conflictos de tenencia de la tierra, con superposición de derechos y ocupaciones precarias.

1.3.6. La ley de tierras

La denominada Ley de Tierras¹⁶ incorporó cambios a la legislación preexistente en cuanto al régimen de acceso a las mismas, determinando la eliminación de cualquier restricción a la propiedad de las tierras, básicamente referidas al cambio de uso y límites a la extensión de la propiedad. La Ley de Tierras dispone en este sentido que no se podrán imponer limitaciones o restricciones a la propiedad, salvo en el caso de otorgamiento del derecho de servidumbre para actividades de hidrocarburos o mineras en tierras de propiedad privada, de las áreas naturales protegidas por la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, del patrimonio inmobiliario de carácter histórico y arqueológico del país, y de las zonas de protección ecológica en la selva¹⁷.

¹⁶ Ley 26505, Ley de Inversión Privada para el Desarrollo de las Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas, pub. 18/07/95, y modificatorias..

¹⁷ Esta última restricción no rige para las tierras de las comunidades campesinas y nativas, las zonas urbanas y suburbanas, ni la propiedad constituida antes del 17 de julio de 1995.

La Ley de Tierras establece además que el concepto constitucional «tierras» en el régimen agrario comprende a todo predio susceptible de tener uso agrícola. Así tenemos que se encuentran comprendidas, entre otras, las tierras de uso agrícola, de pastoreo, las tierras con recursos forestales y de fauna, las tierras eriazas, así como las riberas y márgenes de álveos y cauces de ríos; y en general, cualquier otra denominación legal que reciba el suelo del territorio peruano.

El Reglamento de la Ley de Tierras establece el régimen de adquisición de las tierras eriazas de aptitud agropecuaria y de las de aptitud agrícola y pecuaria que no hayan sido adjudicadas en propiedad de acuerdo con la legislación anterior.

Además establece que los poseionarios de tierras eriazas de propiedad del Estado podrán regularizar su situación, siempre que hayan habilitado dichas tierras y sean aprovechadas para fines agropecuarios. Si los poseionarios no regularizan su propiedad, éstas pasarán a la Comisión de Promoción de la Inversión Privada (COPRI) para ser adjudicadas mediante subasta pública.

En cuanto a las tierras de aptitud forestal, el Reglamento de la Ley de Tierras dispone que las mismas se rigen por sus propias normas especiales. Asimismo la citada norma legal contiene disposiciones referentes a las tierras de uso agrícola y de pastoreo, y a las tierras eriazas con aptitud agropecuaria.

Además la Ley de Tierras crea la figura de Zonas de Protección Ecológica, en las cuales no podrán adjudicarse tierras en propiedad sino únicamente en concesión; con la única excepción de los derechos adquiridos con anterioridad a la promulgación de dicha ley, lo que incluye las tierras de comunidades nativas y zonas urbanas y suburbanas. Nos referiremos más extensamente a este aspecto en el apartado dedicado a las áreas naturales protegidas.

2

Categorías de ordenamiento
a nivel sectorial y municipal

Si dejamos de lado la regulación transectorial y orgánica para ordenamiento territorial que pueden significar los procesos de Zonificación Ecológica y Económica -y que están aún a un nivel muy inicial en el Perú- tenemos que la base legal principal para el ordenamiento territorial está constituido básicamente por las categorías sectoriales y de los otros niveles de gobiernos regionales y gobiernos locales.

Pese al evidente caos que puede generar –y que efectivamente genera– el hecho de contar con autoridades de distintos sectores y niveles de gobierno –que están facultados para imponer sus propias prioridades a un mismo terreno, sin importar el cruce probable entre ellas o la compatibilidad de las actividades priorizadas– en la práctica el ordenamiento ambiental de los sectores y de los niveles de gobierno puede ser visto también como una oportunidad, ya que en este caso sí se cuenta con una abundante base legal que ya ha definido categorías de ordenamiento, y que pueden brindar cierta seguridad jurídica o reforzar los esfuerzos que se hagan a nivel de proyectos o programas de ordenamiento. En este sentido, conviene revisar las categorías existentes.

Debemos precisar que las categorías utilizadas, en la mayoría de los casos, no obedecen a criterios de ordenamiento del espacio, sino tan sólo a una identificación de áreas para aprovechamiento o utilización de recursos, ubicación de bienes culturales, de bienes naturales o zonas destinadas a asentamientos humanos. Veamos las posibilidades de categorías de ordenamiento existentes en cada sector y nivel de gobierno.

2.1. EL MINISTERIO DE AGRICULTURA

2.1.1. *Áreas naturales protegidas*

La Ley de Áreas Naturales Protegidas¹⁸ define a las áreas naturales protegidas como “los espacios continentales y/o marinos del territorio nacional, expresamente reconocidos y declarados como tales, incluyendo sus categorías y zonificaciones, para conservar la diversidad biológica y demás valores asociados de interés cultural, paisajístico y científico, así como por su contribución al desarrollo sostenible del país. Las áreas naturales protegidas constituyen patrimonio de la Nación. Su condición natural debe ser mantenida a perpetuidad, pudiendo permitirse el uso regulado del área y el aprovechamiento de recursos, o determinarse la restricción de los usos directos”.

De otro lado, la Ley sobre la Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica¹⁹, que fue aprobada después de la Ley de Áreas Naturales Protegidas contiene también una definición de áreas naturales protegidas. De acuerdo al artículo 3 de esta ley, las áreas naturales protegidas son “aquellos espacios continentales y/o marinos del territorio nacional, reconocidos, establecidos y protegidos legalmente por el Estado, debido a su importancia para conservar la diversidad biológica y otros valores asociados. Estas áreas se establecen con carácter definitivo y la modificación de su norma de creación sólo podrá ser autorizada por Ley”.

De acuerdo con los especialistas en la materia, pese a la similitud entre ambas definiciones, la segunda es mucho más lograda, por lo que recomiendan utilizarla en vez de la primera. Desde el punto de vista legal, existen argumentos suficientes para decir que la segunda definición es la vigente, por tratarse de ley posterior.

La Ley de Áreas Naturales Protegidas establece como objetivos de la protección de las áreas naturales:

¹⁸ Ley 26834, de 4/7/97.

¹⁹ Ley 26839, de 16/7/97.

- Asegurar la continuidad de los procesos ecológicos y evolutivos dentro de áreas suficientemente extensas y representativas de cada una de las unidades ecológicas del país.
- Mantener muestras representativas de los distintos tipos de comunidad natural, paisajes y formas fisiográficas, en especial de aquéllos que representan la diversidad única y distintiva del país.
- Evitar la extinción de especies de flora y fauna silvestre, en especial de aquéllas de distribución restringida o amenazadas.
- Evitar la pérdida de la diversidad genética.
- Mantener y manejar los recursos de la flora silvestre, de modo que aseguren una producción estable y sostenible.
- Mantener y manejar los recursos de la fauna silvestre, incluidos los recursos hidrobiológicos para la producción de alimentos y como base de actividades económicas, incluyendo las recreativas y deportivas.
- Mantener la base de recursos, incluyendo los genéticos, que permita desarrollar opciones para mejorar los sistemas productivos, encontrar adaptaciones frente a eventuales cambios climáticos perniciosos y servir de sustento para investigaciones científicas, tecnológicas e industriales.
- Mantener y manejar las condiciones funcionales de las cuencas hidrográficas de modo que aseguren la captación, flujo y calidad del agua y se controle la erosión y sedimentación.
- Proporcionar medios y oportunidades para actividades educativas, así como para el desarrollo de la investigación científica.
- Proporcionar oportunidades para la creación y el esparcimiento al aire libre, así como para un desarrollo turístico basado en las características naturales y culturales del país.
- Mantener el entorno natural de los recursos culturales, arqueológicos e históricos ubicados en su interior.
- Restaurar ecosistemas deteriorados.
- Conservar la identidad natural y cultural asociada existente en dicha áreas.

a. *El Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SINANPE)*

De acuerdo a la Ley 26834 y al Decreto Supremo No. 010-99-AG (Plan Director de las Áreas Naturales Protegidas) las áreas naturales protegidas

pueden ser de carácter nacional -que de acuerdo a la Ley, son las que integran el SINANPE- de carácter regional, y privadas²⁰.

Las áreas naturales protegidas de administración nacional son declaradas por Decreto Supremo, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros. En el caso de áreas de protección de ecosistemas marinos o que incluyan aguas continentales donde sea posible el aprovechamiento de recursos hidrobiológicos, el Decreto Supremo será refrendado también por el Ministro de Pesquería.

El Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) es el ente rector y administrador de las áreas que componen el SINANPE. Además supervisa la gestión de las áreas naturales protegidas que no forman parte de este Sistema. En la gestión de las Áreas Naturales Protegidas participan instituciones públicas del Gobierno Central, gobiernos descentralizados de nivel regional y municipalidades, instituciones privadas y las poblaciones locales que actúan, intervienen o participan directa o indirectamente en la gestión y desarrollo de estas áreas.

De acuerdo al Decreto Supremo 001-2000-AG, las áreas protegidas se inscribirán en los Registros Públicos como Patrimonio de la Nación a nombre del Estado (Ministerio de Agricultura), lo cual implica la imposibilidad legal de adjudicar tierras dentro de las áreas naturales protegidas (ANP), el carácter inalienable e imprescriptible de las ANP, el derecho del Estado de primera opción de compra en caso de venta de predios privados preexistentes al ANP y el impedimento de que otras autoridades sectoriales o locales autoricen actividades de construcción o funcionamiento dentro de un ANP sin contar con la opinión técnica favorable del INRENA.

²⁰ La actual propuesta de Reglamento de la Ley de Areas Naturales Protegidas incluye además a las áreas de conservación municipal.

Categorías del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas

Parques Nacionales. Áreas que constituyen muestras representativas de la diversidad natural del país y de sus grandes unidades ecológicas. En ellos se protege con carácter intangible la integridad ecológica de uno o más ecosistemas, las asociaciones de la flora y fauna silvestre y los procesos sucesionales y evolutivos, así como otras características paisajísticas y culturales que resulten asociadas.

Santuarios Nacionales. Áreas donde se protege con carácter intangible el hábitat de una especie o una comunidad de la flora y fauna, así como las formaciones naturales de interés científico y paisajístico.

Santuarios Históricos. Áreas que protegen con carácter de intangible espacios que contienen valores naturales relevantes y constituyen el entorno de sitios de especial significación nacional, por contener muestras del patrimonio monumental y arqueológico o por ser lugares donde se desarrollaron hechos sobresalientes de la historia del país.

Reservas Paisajísticas. Áreas donde se protegen ambientes cuya integridad geográfica muestra una armoniosa relación entre el hombre y la naturaleza, albergando importantes valores naturales, estéticos y culturales.

Refugios de Vida Silvestre. Áreas que requieren intervención activa con fines de manejo para garantizar el mantenimiento de los hábitats, así como para satisfacer las necesidades particulares de determinadas especies, como sitios de reproducción y otros sitios críticos para recuperar o mantener las poblaciones de tales especies.

Reservas Nacionales. Áreas destinadas a la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenida de los recursos de flora y fauna silvestre, acuática o terrestre. Entre ellas se permite el aprovechamiento comercial de los recursos naturales bajo planes de manejo aprobados, supervisados y controlados por la autoridad nacional competente.

Reservas Comunales. Áreas destinadas a la conservación de la flora y fauna silvestre en beneficio de las poblaciones rurales vecinas. El uso y comercialización de recursos se hará bajo planes de manejo aprobados y supervisados por la autoridad y conducidos por los mismos beneficiarios. Pueden ser establecidas sobre suelos de capacidad de uso mayor agrícola, pecuario, forestal o de protección, y sobre humedales.

Bosques de Protección. Áreas que se establecen con el objeto de garantizar la protección de las cuencas altas o colectoras, las riberas de los ríos y de otros cursos de agua y, en general, para proteger contra la erosión a las tierras frágiles que así lo requieran. En ellos se permite el uso de recursos y el desarrollo de aquellas actividades que no pongan en riesgo la cobertura vegetal del área.

Cotos de Caza. Áreas destinadas al aprovechamiento de la fauna silvestre a través de la práctica regulada de la caza deportiva.

Las zonas reservadas, si bien no constituyen propiamente una categoría del Sistema, son áreas que requieren estudios complementarios para su calificación dentro del SINANPE. Se establecen mediante Resolución Ministerial de Agricultura.

La Ley de Áreas Naturales Protegidas dispone además el establecimiento **de Zonas de Amortiguamiento,** que son aquellas zonas adyacentes a las áreas naturales protegidas del SINANPE, que por su naturaleza y ubicación requieren un tratamiento especial para garantizar la conservación del área protegida.

La citada Ley precisa asimismo que las áreas naturales protegidas deben ser zonificadas de acuerdo a sus requerimientos y objetivos. En tal sentido pueden contar con:

- ❑ **Zona de Protección Estricta (PE)** Aquellos espacios donde los ecosistemas han sido poco o nada intervenidos, o incluyen lugares con especies o ecosistemas únicos, raros o frágiles que, para mantener sus valores, requieren estar libres de la influencia de los factores ajenos a los

procesos naturales mismos, debiendo mantenerse las características y calidad del ambiente original.

En estas zonas sólo se permiten actividades propias del manejo del área y de monitoreo del ambiente, y excepcionalmente la investigación científica.

- ❑ **Zona Silvestre (S)** Zonas que han sufrido poca o nula intervención humana y en las que predomina el carácter silvestre, pero que son menos vulnerables que las áreas incluidas en la Zona de Protección Estricta . En estas zonas es posible, además de las actividades de administración y control, la investigación científica, educación y la recreación sin infraestructura permanente ni vehículos motorizados.
- ❑ **Zona de Uso Turístico y Recreativo (T)** Espacios que tienen rasgos paisajísticos atractivos para los visitantes y que, por su naturaleza, permiten un uso recreativo compatible con los objetivos del área. En estas zonas se permite el desarrollo de actividades educativas y de investigación, así como infraestructura de servicios necesarios para el acceso, estadía y disfrute de los visitantes, incluyendo rutas de acceso carrozables, albergues y uso de vehículos motorizados.
- ❑ **Zona de Aprovechamiento Directo (AD)** Espacios previstos para llevar a cabo la utilización directa de flora o fauna silvestre, incluyendo la pesca, en las categorías de manejo que contemplan tales usos y según las condiciones especificadas para cada área natural protegida. Se permiten actividades para la educación, investigación y recreación.
- ❑ **Zona de Uso Especial (UE)** Espacios ocupados por asentamientos humanos preexistentes al establecimiento del área natural protegida, o en los que por situaciones especiales ocurre algún tipo de uso agrícola, pecuario, agrosilvopastoril u otras actividades que implican la transformación del ecosistema original.
- ❑ **Zona de Recuperación (REC)** Zona transitoria, aplicable a ámbitos que por causas naturales o intervención humana, han sufrido daños

importantes y requieren un manejo especial para recuperar su calidad y estabilidad ambiental, y asignarle la zonificación que corresponde a su naturaleza.

- **Zona Histórico-Cultural (HC)** Define ámbitos que cuentan con valores históricos o arqueológicos importantes y cuyo manejo debe orientarse a su mantenimiento, integrándolos al entorno natural. Es posible implementar facilidades de interpretación para los visitantes y población local. Se promoverán en dichas áreas la investigación, actividades educativas y uso recreativo en relación a sus valores culturales.

b. Las Áreas de Conservación Regional

Se establecen también mediante Decreto Supremo aprobado en Consejo de Ministros y refrendado por el Ministro de Agricultura. En este caso la iniciativa de creación del área corresponde al nivel regional de gobierno, que tramitará ante la autoridad nacional la norma correspondiente. La administración del área también corresponderá al nivel regional de gobierno.

c. Las Áreas de Conservación Privadas

Se reconocen mediante Resolución Ministerial de Agricultura, a solicitud de su propietario. Los predios deberán tener características ambientales, biológicas, paisajísticas u otras análogas, por lo que constituyen un complemento en la tarea de conservar los recursos naturales. El reconocimiento de las áreas de conservación privadas es por un período no menor a diez años renovables²¹, debiéndose comprometer su propietario por escrito a destinarlo para los fines de conservación.

²¹ De acuerdo al proyecto de Reglamento de la Ley de Areas Naturales Protegidas.

d. Las Áreas de Conservación Municipal

Están aún a nivel de propuesta legal. Serían áreas que los municipios deciden conservar sobre la base de sus planes de ordenamiento territorial. En este caso, los municipios deberán hacer constar sus áreas de conservación municipal en los planos urbanos e inscribirlas en el “Registro de Áreas de Conservación Municipal” que llevará el INRENA.

e. Zonas de Protección Ecológica en la Región de la Selva

Si bien no están consideradas bajo el régimen de las áreas naturales protegidas, en cierto modo las incluyen, por lo que resulta conveniente hablar de ellas en este capítulo.

La Ley de Tierras es la norma que introdujo esta nueva categoría de ordenamiento. Las Zonas de Protección Ecológica de la Región de Selva son áreas donde no se permite la propiedad privada, aunque pueden otorgarse derechos a particulares para el aprovechamiento de recursos naturales.

El Reglamento de Zonas de Protección Ecológica²² las define como aquellas áreas geográficas que por sus especiales características ambientales protegen suelos, aguas, diversidad biológica, valores escénicos, culturales, científicos y recreacionales, que sólo pueden ser sujetos de uso sostenible compatible con su naturaleza. Están integradas por las siguientes áreas:

- Las áreas naturales protegidas del Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas por el Estado.
- Las tierras de protección en laderas, de acuerdo a lo establecido en el reglamento de clasificación de tierras.
- Las áreas de pantanos, aguajales y cochas determinadas en el Mapa Forestal del Perú.

²² Decreto Supremo 011-96-AG, Reglamento de Zonas de Protección Ecológica de la Región de Selva, pub. 19/07/96.

- Las áreas adyacentes a los cauces de los ríos, según la delimitación establecida por la Autoridad de Aguas²³.

De acuerdo con lo que señala la norma, se integran a las Zonas de Protección Ecológica las áreas naturales protegidas ubicadas en la región de Selva, lo que implica una doble categorización para dichas áreas, que lejos de darle una protección mayor crea confusión en cuanto a cuáles son finalmente los objetivos y criterios aplicables a las mismas: por un lado, el formar parte del Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas determina que su finalidad sea la conservación, mientras que no resulta claro cuál es la finalidad que persigue el establecimiento de zonas de protección ecológica, más allá de excluirlas del régimen de propiedad privada.

2.1.2. Clasificación según la Capacidad de Uso Mayor de la Tierra

a) El Reglamento de Clasificación de Tierras²⁴

Precisa los siguientes objetivos:

²³ La Dirección de Aguas y Suelos del Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) es la Autoridad de Aguas a nivel nacional. De acuerdo al Reglamento de Organización y Funciones del INRENA (Decreto Supremo No. 055-92-AG, pub. 16/01/93), la Dirección General de Aguas y Suelos es el órgano encargado de proponer las políticas, planes y normas sobre el uso sostenible de los recursos de agua y suelo, y supervisa y controla su ejecución. Asimismo dicha Dirección está encargada de controlar y promover el uso racional, conservación y preservación de las aguas. A nivel descentralizado (local) la autoridad de aguas está representada por la Administración Técnica de los Distritos de Riego (ATDR) -a cargo de los Administradores Técnicos de los Distritos de Riego- que dependen funcionalmente de las Direcciones Regionales Agrarias y normativamente de la Dirección de Aguas y Suelos del INRENA. De otra parte, cabe mencionar que la Dirección Nacional de Capitanías y Guardacostas (DICAPI) únicamente tiene competencia para regular los aspectos de control y vigilancia de las actividades que se desarrollan en los ámbitos marítimo, fluvial y lacustre del territorio nacional (Ley No. 26620, pub. 09/06/96).

²⁴ Decreto Supremo 0062-75-AG, Reglamento de Clasificación de Tierras, prom. 22/01/75.

- Establecer un sistema nacional de clasificación de las tierras adecuado a las características ecológicas de las diversas regionales naturales del país.
- Difundir el uso racional permanente de las tierras con el fin de conseguir de ellas el máximo beneficio económico y social de interés público.
- Evitar la destrucción y deterioro del suelo.

El reglamento establece que la clasificación de tierras es un sistema interpretativo para clasificar las mismas según su capacidad de uso mayor o utilización óptima permisible.

De acuerdo a la terminología definida por la misma norma como “grupo de capacidad de uso mayor” es un agrupamiento de suelos que tiene características similares en cuanto a su aptitud natural para la producción, ya sea de cultivos en limpio, permanentes, pastoreo, producción forestal y protección.

El Reglamento de Clasificación de Tierras establece hasta cinco tipos de suelo, de acuerdo con su capacidad de uso mayor. Ello determina que se consideren los siguientes tipos de suelo:

Tierras aptas para cultivo en limpio. Incluye a todas aquellas tierras que reúnen condiciones ecológicas que permiten la remoción periódica y continuada del suelo para la siembra de plantas herbáceas o semiarbustivas de corto período vegetativo, bajo técnicas económicamente accesibles a los agricultores del lugar, sin deterioro de la capacidad productiva del suelo ni alteración del régimen hidrológico de la cuenca. Por su alta capacidad agrológica estas tierras podrían dedicarse a otros fines (cultivos permanentes, pastoreo, producción forestal y protección) cuando de esa forma se obtenga un rendimiento económico superior al que se obtendría de su utilización con fines de cultivo en limpio, o cuando el interés social del Estado lo requiera.

Tierras aptas para cultivo permanente. Aquéllas cuyas condiciones ecológicas no son adecuadas a la remoción periódica y continuada del suelo, pero que permiten la implementación de cultivos perennes, bajo técnicas económicamente accesibles a los agricultores del lugar, sin deterioro de la capacidad productiva del suelo ni alteración del régimen hidrológico de la cuenca. Estas tierras, al igual que las de cultivo en limpio, podrán dedicarse a

otros fines cuando así se obtenga un rendimiento económico superior al que se obtendría de su utilización con fines de cultivo permanente o cuando el interés social del Estado lo requiera.

Tierras aptas para pastoreo. Son las que no reúnen las condiciones ecológicas mínimas requeridas para cultivo en limpio o permanente, pero que permiten su uso continuado o temporal para el pastoreo, bajo técnicas económicamente accesibles a los agricultores del lugar, sin deterioro de la capacidad productiva del recurso ni alteración del régimen hidrológico de la cuenca. Al igual que las anteriores, estas tierras podrán dedicarse a otros fines cuando de esta forma se obtenga un rendimiento económico superior al que se obtendría de su utilización con fines de pastoreo o cuando el interés social del Estado lo requiera.

Tierras aptas para producción forestal. Son aquéllas que no reúnen las condiciones ecológicas requeridas para su cultivo o pastoreo, pero permiten su uso para la producción de maderas y otros productos forestales, siempre que sean manejadas en forma técnica para no causar deterioro en la capacidad de producción del recurso ni alteren el régimen hidrológico de la cuenca. Estas tierras podrán dedicarse a fines de protección cuando el interés social y económico del Estado lo requiera.

Tierras de Protección. Son aquéllas que no reúnen las condiciones ecológicas mínimas requeridas para cultivo, pastoreo o producción forestal. Están incluidas en esta categoría los picos, nevados, pantanos, playas, cauces de ríos y otras tierras que aunque presentan vegetación natural boscosa, arbustiva o herbácea, su uso no es económico y deben ser manejadas con fines de protección de cuencas hidrográficas, vida silvestre, valores escénicos, científicos, recreativos y otros que impliquen beneficio colectivo o de interés social.

b) *Ley de Comunidades Nativas*

Por su parte la Ley de Comunidades Nativas y Desarrollo Agrario de las Regiones de Selva y Ceja de Selva²⁵ y la Ley de promoción de Inversiones en el Sector Agrario²⁶, definen también las categorías que resultan relevantes para el ordenamiento. Éstas, sin embargo, han quedado en una situación legal incierta a partir de la promulgación de la Ley de Tierras, por lo que no queda clara su actual vigencia.

Proyectos de Asentamiento Rural

Son las acciones de carácter multisectorial necesarias para el establecimiento o consolidación de núcleos de población en la selva y ceja de selva. De acuerdo a las normas, se entiende por asentamiento rural el establecimiento organizado de personas dedicadas al aprovechamiento integral e integrado de los recursos naturales renovables mediante sistemas de producción que maximicen la rentabilidad social, económica y ecológica y aseguren un adecuado acondicionamiento del terreno.

El Decreto Legislativo No. 653 señala en su artículo 43 los límites de adjudicación:

- Mediana propiedad agrícola: hasta 350 hectáreas de tierras con aptitud para el cultivo;
- Pequeña propiedad ganadera: de 30 hasta 300 hectáreas de tierras con aptitud para la ganadería;
- Agroindustria: hasta 1,500 hectáreas de tierras con aptitud para el cultivo. En caso de proyectos especiales de interés nacional y regional podrán adjudicarse hasta 5,000 hectáreas, previa calificación como tal por el Ministerio de Agricultura, el respectivo Gobierno Regional y el Instituto Nacional de Desarrollo (INADE).

²⁵ Decreto Ley 22179, pub. 10/9/78

²⁶ Decreto Legislativo 693, pub. 01/08/91.

Los proyectos de asentamiento rural se ejecutarán de acuerdo a los planes regionales de desarrollo.

Áreas no Priorizadas para Proyectos de Asentamiento Rural

La adjudicación de tierras con fines agropecuarios en la región de la selva y ceja de selva, en áreas no priorizadas para proyectos de asentamiento rural podrá efectuarse a favor de Comunidades Nativas, Comunidades Campesinas, Cooperativas Agrarias, Sociedades Agrícolas, Empresas de Propiedad Social, así como personas naturales debidamente calificadas.

En el caso de las personas naturales los límites son los siguientes:

- De 10 hasta 250 hectáreas cuando se trate de tierras con aptitud para el cultivo; y
- De 30 hasta 600 hectáreas cuando se trata de tierras con aptitud para la ganadería.

En el caso de ser a favor de personas jurídicas, los límites son:

- Hasta 600 hectáreas cuando se trate de tierras con aptitud para el cultivo; y
- Hasta 3,000 hectáreas cuando se trate de tierras con aptitud para la ganadería.

Para efectos de las adjudicaciones se presentará la solicitud acompañada del perfil del proyecto; una vez calificado por el Ministerio de Agricultura o el Gobierno Regional según corresponda, se procederá al otorgamiento de la concesión por el respectivo Gobierno Regional.

Adjudicaciones Especiales en la Selva o Ceja de Selva

Por excepción, cuando se trate de proyectos de interés nacional o regional, previa calificación como tal por el Ministerio de Agricultura, el respectivo

Gobierno Regional y el Instituto Nacional de Desarrollo (INADE), podrá adjudicar tierras aptas para el cultivo y/o para la ganadería, en superficies que no excedan de los siguientes límites:

- Para proyectos de tipo agrícola, hasta 3,000 hectáreas.
- Para proyectos de tipo pecuario, hasta 6,000 hectáreas

Cuando se trate de proyectos de tipo agroindustrial se podrán adjudicar hasta 10,000 hectáreas.

2.1.3. Clasificación de bosques

El 16 de julio del año 2000 se publicó en el Diario Oficial la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley 27308.

El Título II de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, denominado “Ordenamiento Forestal” contiene disposiciones referidas al ordenamiento forestal dentro del Patrimonio Forestal Nacional y la zonificación forestal. El artículo 8 dispone que el ordenamiento de la superficie forestal del país, dentro del Patrimonio Forestal Nacional²⁷, comprende:

A. Bosques de producción

Los bosques de producción son superficies boscosas que por sus características bióticas y abióticas están aptos para la producción permanente y sostenible de madera y otros servicios forestales. Los bosques de producción se subdividen en:

²⁷ La Ley Forestal y de Fauna Silvestre establece que el Patrimonio Forestal Nacional está conformado por “los recursos forestales y de fauna silvestre mantenidos en su fuente y las tierras del Estado cuya capacidad de uso mayor es forestal, con bosques o sin ellos”.

A.1. Bosques de producción permanente

Los bosques de producción permanente son áreas con bosques naturales primarios que mediante Resolución Ministerial del Ministerio de Agricultura se ponen a disposición de los particulares para el aprovechamiento preferente de la madera y de otros recursos forestales y de fauna silvestre, a propuesta del INRENA.

A.2. Bosques de Producción en Reserva

Los bosques de producción en reserva son bosques naturales primarios destinados a la producción preferente de madera y otros bienes y servicios forestales, que el Estado mantiene en reserva para su futura habilitación mediante concesiones.

En estas áreas pueden otorgarse derechos para el aprovechamiento de productos diferentes de la madera y fauna silvestre, en tanto no afecten el potencial aprovechable de dichos recursos.

B. *Bosques para aprovechamiento futuro*

Los bosques para aprovechamiento futuro son superficies que por sus características bióticas y abióticas se encuentran en proceso de desarrollo para ser puestas en producción permanente de madera y otros servicios forestales. Estos bosques se subdividen en:

B.1. Plantaciones forestales

Aquellas logradas mediante el establecimiento de cobertura arbórea y arbustiva en áreas de capacidad de uso mayor forestal.

B.2. Bosques secundarios

Superficies boscosas pobladas por especies pioneras, formadas por pérdida del bosque primario como consecuencia de fenómenos naturales o actividad humana.

B.3. Áreas de recuperación forestal

Tierras sin cubierta forestal o con escasa cobertura arbórea o de bajo valor comercial, que requieren forestación y reforestación para reincorporarlos a la producción y prestación de servicios forestales.

C. Bosques en tierras de protección

Los bosques en tierras de protección son superficies que por sus características bióticas y abióticas sirven fundamentalmente para preservar los suelos, mantener el equilibrio hídrico, conservar y proteger los bosques ribereños orientados al manejo de cuencas para proteger la diversidad biológica y la conservación del ambiente.

Dentro de estas áreas se promueven los usos indirectos como el ecoturismo, la recuperación de la flora y fauna silvestre en vías de extinción y el aprovechamiento de productos no maderables.

D. Áreas naturales protegidas

Las áreas naturales protegidas son superficies necesarias para la conservación de la diversidad biológica y demás valores asociados de interés ambiental, cultural, paisajístico y científico, de conformidad con lo establecido en la Ley No. 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas.

E. Bosques en comunidades nativas y campesinas

Los bosques en comunidades nativas y campesinas son aquéllos que se encuentran dentro del territorio de dichas comunidades, con la garantía que les reconoce el artículo 89 de la Constitución Política del Perú²⁸.

²⁸ El artículo 89 de la Constitución Política del Estado establece que: "Las Comunidades Campesinas y las Nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas. Son autónomas en su

F. Bosques Locales

Los bosques locales son aquéllos otorgados por el INRENA, de acuerdo al reglamento, mediante autorizaciones y permisos a las poblaciones rurales y centros poblados para el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales.

Zonificación Forestal

La Zonificación Forestal es la clasificación de las áreas forestales del país que se realiza en base a la Zonificación Ecológica y Económica y de acuerdo a su aptitud natural.

El INRENA está encargado de proponer la zonificación territorial de las áreas forestales del país teniendo como referencia el mapa forestal, el mapa de suelos y otros estándares de identificación.

La zonificación territorial forestal del país se aprueba mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Agricultura.

2.2. SECTOR PESQUERÍA

Debido a los constantes cambios de base legal del Ministerio en los últimos 10 años, existe poca claridad, aun entre sus funcionarios, respecto a la vigencia de algunas categorías de ordenamiento. En todo caso, podemos mencionar que de acuerdo al Decreto Ley 25977, Ley General de Pesca, el Ordenamiento Pesquero es el conjunto de normas y acciones que permiten administrar una pesquería. Básicamente el ordenamiento pesquero se orienta a conciliar el principio de sostenibilidad de los recursos pesqueros o conservación en el largo plazo con la obtención de los mayores beneficios

organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo, dentro del marco que la ley establece. La propiedad de sus tierras es imprescriptible, salvo en el caso de abandono previsto en el artículo anterior. El Estado respeta la identidad cultural de las Comunidades Campesinas y Nativas”.

económicos y sociales. En la práctica, el ordenamiento se ha dado para determinados recursos como el atún o el calamar. Sin embargo, legalmente nada impide que se haga también ordenamiento pesquero por zonas, dado que según la Ley el ordenamiento puede considerar zonas prohibidas o de reserva.

Zonas de Reserva Natural. Es una categoría poco utilizada y cuya base legal es poco clara. Sin embargo, nuevamente es una posibilidad dentro del Sector. Son básicamente zonas marinas o cuerpos de agua continentales, ecológicamente sensibles y de importancia para el Sector Pesquería. Estas zonas se establecen por Decreto Supremo. En las zonas de reserva natural está prohibida la extracción o aprovechamiento de recursos hidrobiológicos. Sin embargo, pueden ser utilizados con fines científicos. La declaración la efectúa el Ministerio de Pesquería.

2.3. SECTOR TURISMO

Zonas de Reserva Turística. Áreas de comprobado potencial turístico, que ameritan protección por parte del Estado a fin de salvaguardar el recurso de acciones que generen su depredación o alteración. La declaración de Zonas de Reserva Turística no limita ni impide el desarrollo de otras actividades económicas; en consecuencia, se permite el uso regulado del área y su aprovechamiento turístico, siempre que se cumpla con las disposiciones establecidas por el MITINCI. En aquellos casos en que las Zonas de Reserva Turística formen parte de Áreas Naturales Protegidas o zonas declaradas Patrimonio Cultural de la Nación, el MITINCI deberá coordinar con los órganos competentes su aprovechamiento turístico. Las Zonas de Reserva Turística se declaran mediante Resolución Suprema²⁹.

Zonas de Desarrollo Turístico. Las Zonas de Desarrollo Turístico se declaran mediante Decreto Supremo con el voto aprobatorio del Consejo de

²⁹ Ley No. 26961, Ley para el Desarrollo de la Actividad Turística, pub. 03/06/98 y el Decreto Supremo No. 002-2000-ITINCI, Reglamento de la Ley No. 26961, pub. 27/01/2000.

Ministros, a propuesta del MITINCI. Las Zonas de Desarrollo Turístico deben contar con un Plan de Desarrollo Turístico, que será aprobado por Resolución Ministerial del MITINCI³⁰.

Propiedad de tierras y concesiones para Ecoturismo. El Decreto Legislativo No. 757 ha establecido que el Estado puede adjudicar tierras con fines de ecoturismo a particulares, en propiedad o en uso, previa presentación del denuncia correspondiente. Esta normatividad no ha sido reglamentada, y aún hoy -casi diez años después de la norma- se siguen discutiendo las modalidades de acceso a la tierra para hacer ecoturismo. Pese a ello, la norma sigue siendo un antecedente importante como mecanismo a considerar en el ordenamiento territorial³¹.

2.4. SECTOR EDUCACIÓN Y CULTURA

Aun cuando no se trata de recursos naturales, la vinculación entre el patrimonio cultural y el natural nos obliga a considerar las siguientes áreas en el sector³²:

Bien Inmueble Cultural. Es la declaración que recae sobre los edificios, obras de infraestructura, ambientes y conjuntos monumentales y demás construcciones, así como la acumulación de residuos provenientes de la vida y la actividad humana, sean rurales o urbanas. Esta protección comprende el entorno en el que se encuentran ubicados.

El patrimonio cultural se clasifica en ambientes, monumentos arqueológicos prehispánicos y monumentos de las épocas colonial y republicana.

³⁰ Ley No. 26961, Ley para el Desarrollo de la Actividad Turística, pub. 03/06/98 y el Decreto Supremo No. 002-2000-ITINCI, Reglamento de la Ley No. 26961, pub. 27/01/2000.

³¹ Decreto Legislativo No. 757, Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada, pub. 13/11/91.

³² Ley No. 24047, Ley General de Amparo al Patrimonio Cultural de la Nación, pub. 05/01/85. Resolución Suprema No. 559-85-ED, pub. 16/09/85.

Esta declaración puede hacerse sobre bienes de propiedad pública o privada sin que ello varíe su condición. La declaración la efectúa el Instituto Nacional de Cultura a través de una Resolución Ministerial.

Zonas Monumentales. Son los monumentos arqueológicos o prehispánicos que como conjuntos arqueológicos tienen potencial para la investigación, exploración o excavación. Su fisonomía tiene valor para la investigación, pues posee valor urbanístico en conjunto, documental o histórico-artístico. Comprende un número apreciable de monumentos o ambientes urbano monumentales.

Zonas de Reserva Arqueológica. Son los conjuntos, ya sean monumentos arqueológicos o prehispánicos, que habiendo sido investigados, deben conservarse para el futuro en tanto se desarrollan nuevas técnicas.

Áreas de Investigación. Esta categoría se aplica para cualquier monumento arqueológico o prehispánico que no se encuentre calificado como reserva arqueológica o zona monumental

Zona de Patrimonio Natural-Cultural³³. El recurso natural-cultural es aquella obra de carácter arqueológico o histórico que al estar integrada al medio ambiente permite su aprovechamiento racional y sostenido. Este concepto implica la delimitación del espacio geográfico en el cual se encuentre la obra.

Parque Prehistórico Nacional³⁴. Es la categoría que se otorgó mediante Decreto Supremo No. 15 del 21 de junio de 1960 a la actualmente denominada Reserva Nacional de Paracas.

³³ Decreto Legislativo 613, Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, artículo 59, pub. 08/09/90.

³⁴ Decreto Supremo No. 15, declara Parque Prehistórico Nacional a a zona de Paracas, prom. 21/06/60.

2.5. PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

2.5.1 Demarcación territorial

En 1990, la Presidencia del Consejo de Ministros aprobó los criterios y procedimientos para el tratamiento técnico administrativo de asuntos en materia de demarcación territorial, estableciéndose la siguiente clasificación³⁵:

Centro Poblado

Es todo lugar del territorio nacional identificado mediante un nombre y habitado con ánimo de permanencia, y ante el cual los habitantes se encuentran vinculados por intereses comunes de carácter económico, social, cultural e histórico.

Categorías

- **Caserío.** Población concentrada entre 50 y 500 habitantes; viviendas ubicadas en forma continua o semidispersas; un local comunal de uso múltiple; centro educativo en funcionamiento.
- **Pueblo.** Una población concentrada entre 500 y 2,000 habitantes; viviendas ubicadas en forma contigua y continuada, con una disposición tal que conformen calles y una plaza céntrica. Servicios de educación: infraestructura, equipamiento y personal para el nivel de primaria completa. Servicios de salud: infraestructura, equipamiento y personal de un puesto de salud. Local comunal de uso múltiple y áreas recreacionales.
- **Villa.** Una población concentrada entre 2,000 y 5,000 habitantes; esquema de Ordenamiento Urbano aprobado por la municipalidad provincial

³⁵ Decreto Supremo No. 044-90-PCM, Normas Técnicas sobre asuntos de Demarcación Territorial, pub. 11/05/90; modificado por el Decreto Supremo No. 030-94-PCM, pub. 15/04/94.

respectiva; viviendas agrupadas en forma contigua y continuada, con una disposición tal que conformen calles y una plaza céntrica, de acuerdo con el esquema de Ordenamiento Urbano. Servicios de educación: infraestructura, equipamiento y personal para los niveles de primaria completa y los tres primeros grados de secundaria. Servicios de salud: infraestructura, equipamiento y personal de un centro de salud. Otros servicios de acuerdo con los requerimientos planteados en el esquema de Ordenamiento Urbano. Agencia postal. Desempeñar función de servicios de apoyo a la producción localizada en su área de influencia y función complementaria a los centros poblados del distrito al que pertenece.

- **Ciudad.** Población concentrada mayor de 5,000 habitantes; tasa de crecimiento poblacional positiva del último periodo intercensal. Esquema de Ordenamiento Urbano o Plan Director, de acuerdo al nivel que corresponda, aprobado por la Municipalidad Provincial respectiva; trazo urbano con viviendas agrupadas en forma contigua y continuada, con una disposición tal que conformen calles y plazas, de acuerdo con los planes urbanos. Servicios de educación: infraestructura, equipamiento y personal para los niveles de inicial, primaria y secundaria completa. Servicios de salud: infraestructura, equipamiento y personal de puesto de salud, centro de salud u hospital. Otros servicios de acuerdo con los requerimientos planteados en el esquema en los Planes Urbanos. Oficina de correos. Desempeñar función de servicios de apoyo a la producción localizada en su área de influencia y función complementaria a los centros poblados del distrito y provincia a que pertenece.

Distrito

Unidad territorial base del sistema político-administrativo, cuyo ámbito es una unidad geográfica con recursos humanos, económicos y financieros; apta para el ejercicio de gobierno, administración, integración y desarrollo, con una población caracterizada por tener identidad historico-cultural y capacidad de demandar y mantener servicios.

Provincia

Es la circunscripción territorial de segundo nivel del sistema político administrativo, que se conforma para la administración del desarrollo de un ámbito que agrupa distritos que conforman un sistema geoeconómico y que posee recursos humanos y naturales que le permiten establecer una base productiva adecuada para su desarrollo.

Departamento

El artículo 189 de la Constitución Política del Perú establece que “el territorio de la República se divide en regiones, *departamentos*, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se ejerce el gobierno unitario de manera descentralizada y desconcentrada”. En tal sentido, a nivel constitucional se reconoce que los departamentos forman parte de la estructura política del país. Sin embargo, a nivel de otras normas se ha generado un cierto desfase, ya que el proceso de regionalización de mediados de los ochenta prácticamente dejó en desuso la división departamental del país; y a partir de esos criterios se aprobaron en 1990 los criterios de demarcación territorial. Actualmente el tema de división departamental ha vuelto a cobrar vigencia, y la base legal principal es la Constitución Política de 1993.

2.5.2. Calificación de zonas arqueológicas ocupadas por asentamientos humanos

Las zonas arqueológicas que constituyen bienes culturales inmuebles, que se encuentren ocupadas por asentamientos humanos, tendrán las siguientes categorías³⁶:

Zona Arqueológica Intangible.- Aquélla conformada por conjuntos arqueológicos cuyas características de magnitud, monumentalidad, extensión,

³⁶ Decreto Supremo No. 017-98-PCM, Calificación de Zonas Arqueológicas ocupadas por asentamientos humanos, pub. 07/05/98.

diversidad, singularidad y valor científico, histórico, técnico y/o artístico, la hace susceptible de protección y conservación, por lo que los pobladores que las ocupan no podrán permanecer en dichas zonas. El Estudio de Evaluación Arqueológica deberá evaluar las características mencionadas y proponer la delimitación del área que ocupa la Zona Arqueológica Intangible. COFOPRI no formalizará la propiedad de los ocupantes, y el INC solicitará al RPU o al RPI la inscripción a su favor del plano perimétrico del área delimitada. La inscripción de la Zona Arqueológica Intangible establecerá sus características de inalienabilidad e imprescriptibilidad.

Zona Arqueológica en Emergencia.- Aquéllas ocupadas por asentamientos humanos consolidados, que ocuparon los terrenos antes del 31 de octubre de 1993, y que serán declaradas libres o desafectadas parcialmente, conforme a las condiciones establecidas en el Plan de Manejo Arqueológico que determine el Estudio de Evaluación Arqueológica. El Plan de Manejo Arqueológico delimitará o redelimitará las áreas que mantendrán la condición de Zona Arqueológica Intangible y las áreas que podrán ser declaradas libres o desafectadas, definiendo las acciones de salvataje o rescate de información a realizarse en las áreas libres, y las cargas o limitaciones que deberán imponerse a los predios para garantizar dicho rescate. COFOPRI procederá a la formalización de la propiedad, inscribirá en el RPU las áreas correspondientes a la Zona Arqueológica Intangible a favor del INC, las áreas libres o desafectadas a favor de COFOPRI para su posterior adjudicación a los poseedores de lotes de los asentamientos humanos, que deberá incluir las cargas que garanticen la ejecución de las acciones de salvataje en cada una de las propiedades formalizadas.

Zona Desafectable.- Aquélla que se determine que no tiene condición arqueológica o que, teniéndola, ha sido severamente depredada o afectada, siendo imposible su recuperación, por lo que es procedente su rescate y desafectación total. Los estudios respectivos determinarán si resulta necesario establecer cargas o limitaciones en los predios cuya propiedad se formalice o en las áreas de uso público. COFOPRI procederá a la formalización de la propiedad de los ocupantes de las áreas del asentamiento humano desafectadas, inscribirá en el RPU dichas áreas a favor de COFOPRI para su posterior

adjudicación a los poseedores de los lotes, así como las cargas en cada una de las propiedades formalizadas.

2.6. MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA. CONSEJOS TRANSITORIOS DE ADMINISTRACIÓN REGIONAL (CTAR)³⁷

La Ley No. 26922, Ley Marco de Descentralización crea los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) en cada uno de los departamentos del país, como organismos públicos descentralizados del Ministerio de la Presidencia. La sede administrativa de cada CTAR es la capital del respectivo departamento

El establecimiento de los CTAR tiene como objetivo lograr la consolidación del proceso de descentralización y desconcentración económica y administrativa a nivel departamental y conducir las acciones encaminadas a conseguir el desarrollo sostenible.

La Ley No. 26922 contempla la creación de 23 CTAR, que tendrán vigencia hasta que queden constituidas las regiones. El CTAR Loreto tiene su sede en Iquitos.

³⁷ La Ley No. 26922, Ley Marco de Descentralización crea los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR), pub. 03/02/98 y Decreto Supremo No. 010-98-PRES, aprueba Organigrama Estructural y el Reglamento de Organización y Funciones de los Consejos Transitorios de Administración Regional, pub. 01/08/98.

2.7. SECTOR ENERGÍA Y MINAS

En la actualidad el aprovechamiento de los recursos mineros se realiza mediante la figura de la concesión minera.³⁸

2.7.1. La concesión minera

La concesión minera es un inmueble distinto y separado del predio donde se encuentra ubicada.

La unidad básica de medida superficial de la concesión minera es una figura geométrica, determinada por coordenadas Unidad Transversal Mercator (UTM), con una extensión de 100 hectáreas, según el Sistema de Cuadrículas.

Las concesiones se otorgan en extensiones de 100 a 1,000 hectáreas, en cuadrículas o conjunto de cuadrículas colindantes al menos por un lado, salvo en el dominio marítimo, donde podrán otorgarse en cuadrículas de 100 a 10,000 hectáreas. El área de la concesión minera puede fraccionarse a cuadrículas no menores de 100 hectáreas

La concesión minera otorga a su titular el derecho a la exploración y explotación de los recursos minerales concedidos, que se encuentren dentro de un sólido de profundidad indefinida, limitado por planos verticales correspondientes a los lados de un cuadrado, rectángulo o polígono cerrado, cuyos vértices están referidos a coordenadas UTM.

Las partes integrantes y accesorias de la concesión minera siguen su condición de inmueble aunque se ubiquen fuera de su perímetro, salvo que por contrato se pacte la diferenciación de las accesorias.

³⁸ Decreto Supremo No. 014-92-EM, TUO de la Ley General de Minería, pub. 04/06/92 y el Decreto Legislativo No. 708, Ley de Promoción de Inversiones en el sector minero, pub. 14/11/91 y la Ley No. 26821, Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, pub. 26/06/97.

Son partes integrantes de la concesión minera las labores ejecutadas tendientes al aprovechamiento de tales sustancias. Son partes accesorias todos los bienes de propiedad del concesionario que estén aplicados de modo permanente al fin económico de la concesión.

2.7.2. Lotes petroleros³⁹

A partir de 1993, con la aprobación de la Ley No. 26221 (Ley Orgánica de Hidrocarburos) las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos se realizan mediante contratos de licencia, contratos de servicios y/u otras modalidades de contratación autorizadas por el Ministerio de Energía y Minas, previa negociación directa o por convocatoria, a criterio de Peru-Petro S.A.

La extensión y delimitación del área inicial del contrato se determina en cada uno de ellos en función al potencial hidrocarburífero, zona geográfica, programa mínimo garantizado y área en que efectivamente se realizarán las actividades de exploración y/o explotación de hidrocarburos.

Los contratos autorizan al Contratista durante el plazo del contrato, a realizar las operaciones necesarias para la exploración y explotación, o explotación de hidrocarburos, incluyendo las de recuperación secundaria y mejorada, obligando al Contratista a realizar los trabajos acordados en el área del contrato y fuera de ésta, en lo que resulte necesario, previa aprobación del Contratante en este último.

Los contratos se aprueban por Decreto Supremo refrendado por los Ministros de Economía y Finanzas y de Energía y Minas.

³⁹ Ley No.26221, Ley Orgánica que regula las actividades de Hidrocarburos en el territorio nacional, pub. 20/08/93.

2.8. SECTOR TRANSPORTES, COMUNICACIONES, VIVIENDA Y CONSTRUCCIÓN

2.8.1. Clasificación de las vías terrestres⁴⁰

Pese a tratarse de una norma bastante antigua (1916) y prácticamente en desuso, legalmente sigue vigente, por lo que resulta útil mencionar las categorías contempladas por esta norma.

Camino Nacionales

- Los que unen capitales de departamento.
- Los que unen capital de departamento con puertos habilitados para el comercio marítimo y fluvial.
- Los que unen entre sí los puertos fluviales.
- Los que unen puertos fluviales a las zonas fronterizas.
- Los que unen distintos puntos de las zonas fronterizas.

Camino Departamentales

- Los que unen dos capitales de provincia.
- Los que unen la capital de departamento a la de provincia.
- Los que unen la capital de departamento a un puerto.
- Los que unen la capital de departamento a un punto de la zona fronteriza.
- Los que unen la capital de departamento a un punto de un camino nacional.
- Los que unen la capital de departamento con la estación terminal de un ferrocarril cuyo punto de partida sea un puerto.

Camino Provinciales

- Los que unen las capitales de distrito.
- Los que unen las capitales de distrito con las de provincia o departamento.

⁴⁰ Ley No. 2323, Clasificación de vías de comunicación del territorio de la República, pub. 03/11/16.

- Los que unen las capitales de distrito a un puerto.
- Los que unen la capital de distrito a un punto de la zona fronteriza.
- Los que unen la capital de distrito con un punto de un camino nacional o departamental.

Caminos Distritales

- Los que unen los pueblos de un distrito.
- Los que unen pueblos de distritos distintos.
- Los que unen los pueblos de un distrito con las capitales de distrito, de provincia o de departamento.
- Los que unen un pueblo con un puerto.
- Los que unen un pueblo a un punto de la zona fronteriza.
- Los que unen un pueblo a un punto de un camino nacional, departamental o provincial.

2.9. GOBIERNOS LOCALES

La principal norma legal que regula las competencias municipales es la Ley Orgánica de Municipalidades⁴¹. Específicamente en el tema de ordenamiento territorial, la citada Ley dispone que las municipalidades son competentes para planificar el desarrollo de sus circunscripciones y ejecutar los planes correspondientes. Asimismo establece que las Municipalidades Provinciales son competentes para regular o pronunciarse sobre zonificación y urbanismo⁴².

En cuanto a las funciones específicas de las Municipalidades, en materia de acondicionamiento territorial la Ley Orgánica de Municipalidades establece, entre otras, las siguientes:

- formular, aprobar y supervisar los planes de desarrollo de los asentamientos humanos;

⁴¹ Ley No. 23853, Ley Orgánica de Municipalidades, pub. 09/06/84.

⁴² Por no ser relevante para el presente trabajo, no se están incluyendo las distintas categorías de ordenamiento territorial a nivel urbano incluidas en el Reglamento Nacional de Construcciones.

- contribuir a desarrollar la infraestructura urbana y rural básica de apoyo a la producción, al transporte, a la educación, a los servicios sociales, etc.;
- supervisar y controlar la construcción, mantenimiento y cumplimiento de las normas de seguridad e higiene de los establecimientos públicos;
- velar por la conservación de la flora y fauna locales, y promover ante las entidades respectivas el desarrollo, aprovechamiento racional y recuperación de los recursos naturales ubicados en el territorio de su jurisdicción;
- determinar las zonas de expansión urbana en concordancia con la zonificación y planes de desarrollo urbano.

2.9.1. Reglamento de acondicionamiento territorial, desarrollo urbano y medio ambiente

El Reglamento de Acondicionamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Medio Ambiente⁴³ regula la Ley Orgánica de Municipalidades en los temas referidos a acondicionamiento territorial, desarrollo urbano y medio ambiente.

El artículo 4 del citado Reglamento establece que el desarrollo local se rige por los siguientes planes:

- El Plan Integral de Desarrollo Provincial,
- el Plan de Acondicionamiento Territorial y
- el Plan Urbano.

a. El Plan Integral de Desarrollo Provincial

El Plan Integral de Desarrollo Provincial establece las políticas, estrategias, programas y proyectos de desarrollo social, económico y físico espacial para la acción de la Municipalidad Provincial.

⁴³ Decreto Supremo No. 0007-85-VC, Reglamento de Acondicionamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Medio Ambiente, pub. 20/02/85.

Este Plan se elabora sobre la base de los planes, propuestas o requerimientos distritales y comunales, y se sustenta en los Planes Nacionales Regionales de Desarrollo.

La elaboración y ejecución de los Planes Integrales de Desarrollo Provincial se realizan de conformidad con las directivas que aprueba el Instituto Metropolitano de Planificación (IPM para la provincia de Lima) y el Instituto Nacional de Desarrollo Urbano (INADUR para las demás provincias del país). El Reglamento no establece la norma legal mediante la cual se aprueba el Plan Integral de Desarrollo Provincial.

b. El Plan de Acondicionamiento Territorial

El Plan de Acondicionamiento Territorial es un instrumento del Plan Integral de Desarrollo Provincial dirigido a la organización física espacial de las actividades económicas y sociales de su ámbito territorial, estableciendo la política general relativa a los usos del suelo y la localización funcional de las actividades en el territorio.

Este Plan determina los siguientes aspectos:

- la distribución y ubicación de las inversiones y demás actividades;
- los programas de las obras de infraestructura básica, transporte y servicios, así como el equipamiento social;
- fijar el orden de prioridades y programar las acciones pertinentes para la utilización y desarrollo de los recursos naturales; y la preservación de los valores de orden histórico monumental y/o paisajístico;
- la red de centros urbanos dentro de su ámbito, según su jerarquía y vocación funcional, así como el nivel del Plan Urbano que les corresponde;
- la identificación y delimitación de los ámbitos de los municipios de centros poblados menores cuya organización sea necesaria;
- otras proposiciones relativas a acciones sobre el territorio provincial en aplicación de los objetivos y políticas de desarrollo provincial.

El Plan de Acondicionamiento Territorial comprende el territorio y los centros poblados de una o más provincias. El Reglamento no establece la norma legal mediante la cual se aprueba el Plan de Acondicionamiento Territorial. En la práctica los planes de acondicionamiento territorial son aprobados por las Municipalidades a través de las Ordenanzas Municipales.

c. Los Planes Urbanos

Los planes urbanos son los instrumentos técnico-normativos básicos para el desarrollo físico de los asentamientos humanos, destinados a la previsión y promoción de las acciones de acondicionamiento en cada centro poblado del ámbito provincial. En tal sentido, comprenden políticas, estrategias, metas, programas y proyectos específicos de acción en su ámbito de aplicación.

Estos planes incorporan y adecúan las políticas de desarrollo integral provincial y las propuestas del Plan de Acondicionamiento Territorial al que pertenecen.

Los Planes Urbanos tienen como ámbito de aplicación a las áreas conformantes del conglomerado urbano y *sus correspondientes áreas de expansión e influencia*.

Estos planes tienen como objetivos generales:

- establecer las políticas específicas de desarrollo y expansión urbana dirigidas a la promoción, orientación y control del desarrollo y la expansión urbana;
- fijar las normas técnicas urbanísticas básicas para la promoción y orientación del uso racional del suelo y el gradual acondicionamiento del espacio urbano presente y futuro;
- orientar la programación de las inversiones requeridas para el desarrollo físico del asentamiento, dirigiéndolas a satisfacer las necesidades y demandas de la población de su ámbito.

Los planes urbanos orientan sus propuestas básicamente en los siguientes aspectos:

- tratamiento de las áreas urbanas actuales, expansión futura y espacio agrícola circundante en coordinación con las políticas sectoriales correspondientes;
- propuestas relativas a los aspectos económicos y sociales;
- vialidad y transportes;
- saneamiento ambiental e infraestructura de servicios básicos;
- normas de zonificación de usos del suelo urbano;
- normas referentes a las áreas de protección y conservación;
- seguridad física del asentamiento y protección ambiental;
- equipamiento de educación, salud, seguridad y recreación;
- renovación y habilitación urbanas;
- identificación y priorización de programas y proyectos.

El artículo 17 del Reglamento establece que las áreas de expansión urbana se proyectan básicamente sobre terrenos eriazos e islas rústicas y, en caso se requiera la *utilización de áreas de cultivo para fines urbanos*, se procederá con las tierras de menor valor agrológico, *con opinión del sector correspondiente*.

Los planes urbanos son aprobados por el consejo provincial, y entran en vigencia a través de una ordenanza municipal.

Los planes urbanos distritales aprobados y sus modificaciones respectivas son registrados y actualizados en el registro de planes urbanos del municipio provincial correspondiente.

Asimismo, las municipalidades tienen la obligación de remitir a la Dirección General de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Construcción una copia de los planes urbanos aprobados con sus modificatorias.

De acuerdo a su complejidad, alcance territorial y temporalidad, los planes urbanos pueden ser:

- Plan de Desarrollo Metropolitano,
 - Plan Director,
 - Plan de Ordenamiento.
- c.1. El Plan de Desarrollo Metropolitano

El Plan de Desarrollo Metropolitano contiene propuestas generales y específicas sobre aspectos sociales, económicos, institucionales y físico-espaciales para el largo, mediano y corto plazo. Cuentan con un Plan de Desarrollo Metropolitano el área metropolitana de Lima y los principales centros de la estructura nacional contemplados en la Política Nacional de Desarrollo Urbano.

- c.2. El Plan Director

El Plan Director contiene las propuestas generales y específicas sobre aspectos físico-espaciales para el corto y mediano plazo. Cuentan con un Plan Director las capitales de provincia y, en general, aquellos centros urbanos que determine el Plan de Acondicionamiento Territorial Provincial.

- c.3. El Plan de Ordenamiento

El Plan de Ordenamiento contiene propuestas específicas sobre aspectos de ordenamiento físico del asentamiento para corto y mediano plazo. Cuentan con un Plan de Ordenamiento las capitales de distrito y los centros poblados menores de la red urbana provincial que determine el Plan de Acondicionamiento Territorial Provincial en concordancia con su dinámica y función dentro de la red urbana.

2.9.2. Funciones municipales en tierras rurales

El Capítulo IX del Reglamento de Acondicionamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Medio Ambiente, denominado “De los Gobiernos Locales y el Medio Ambiente”, contiene algunas disposiciones importantes referidas a

competencias ambientales municipales y competencias en la regulación del uso de tierras rurales. Entre ellas, encontramos las siguientes funciones municipales:

- velar por la calidad del medio ambiente natural y transformado, tanto en los centros poblados como en el medio rural correspondiente, con el fin de garantizar el bienestar de la población (art. 51);
- considerar las variables ambientales en la formulación de propuestas, normas e instrumentos de control de los planes de acondicionamiento territorial y de los planes urbanos (art. 52, inc. b);
- coordinar con todos los niveles del sistema educativo nacional la realización de acciones de reforestación, control de erosión de suelos y contaminación ambiental (art. 52, inc. d);
- sancionar las actividades que deterioren el aire, agua, suelo y subsuelo; flora y fauna; riberas marítimas, fluviales y lacustres (art. 54, inc. a);
- sancionar las actividades que atenten contra la integridad del patrimonio histórico-monumental y paisajístico (art. 54, inc. e);
- sancionar las actividades que contribuyan innecesariamente a la reducción de tierras de cultivo de alto valor agrológico (art. 54, inc. j).

2.9.3. Interrelación de los planes de desarrollo local con las políticas nacionales

Como hemos visto, los planes de desarrollo local pueden ser de tres tipos: (i) el Plan Integral de Desarrollo Provincial, (ii) el Plan de Acondicionamiento Territorial y, (iii) el Plan Urbano.

De las tres modalidades mencionadas para la planificación del desarrollo urbano, el Reglamento únicamente contiene disposiciones referidas a la coordinación que debe existir entre las municipalidades provinciales con el MTC, con la finalidad de elaborar planes urbanos compatibles con las políticas sectoriales nacionales y regionales.

En tal sentido, el Reglamento dispone que las normas generales para la formulación y el proceso de implementación de los planes urbanos son

establecidas por el MTC y las específicas por las municipalidades provinciales.

La citada norma legal establece además que las municipalidades provinciales deben coordinar la elaboración de los planes urbanos con los órganos especializados del MTC con la finalidad de conseguir el apoyo técnico y orientar la correspondencia e integración de los diferentes planes urbanos con las políticas de desarrollo urbano de los niveles nacional y regional. Del mismo modo, contempla que las oficinas de planificación de las municipalidades tienen la obligación de coordinar permanentemente con los organismos especializados del Gobierno Central y Regional.

Conclusiones

- ❑ No existe una política clara sobre ordenamiento territorial en el Perú.
- ❑ El ordenamiento del espacio se da básicamente en función de los intereses de cada sector y nivel de gobierno. Estos intereses raramente integran factores ecológicos, económicos, culturales y sociales.
- ❑ La Zonificación Ecológica y Económica es tal vez el mejor instrumento con que se cuenta actualmente a nivel legal para dirigir procesos integrales de ordenamiento territorial.
- ❑ Pese a ello, aún no hay un respaldo político importante para estos procesos y subsisten ciertas indefiniciones del lado legal, como por ejemplo sobre cuál es el órgano encargado de aprobar la norma que valide la zonificación ecológica y económica.
- ❑ Del mismo modo, el Consejo Nacional del Ambiente y las Comisiones Ambientales Regionales constituyen instancias importantes para articular los procesos de zonificación ecológica y económica. Pese a ello, aún no existe claridad sobre la fortaleza de estas instituciones para otorgar seguridad jurídica al ordenamiento resultante de la Zonificación.
- ❑ A falta de claridad y voluntad política actual en el tema de ordenamiento, resulta importante contemplar las situaciones y posibilidades que aparecen a partir de la legislación de tierras, comunidades y especialmente la legislación sectorial y municipal.

- ❑ Existen una serie de categorías definidas sectorialmente en la mayoría de sectores de gobierno. Estas categorías constituyen las herramientas actuales más importantes para definir procesos de ordenamiento territorial en el país.
- ❑ Las municipalidades tienen también competencia para establecer disposiciones legales referidas al uso de los suelos y la localización de las actividades dentro del ámbito de sus jurisdicciones, específicamente a través de los Planes de Acondicionamiento Territorial y los Planes Urbanos.
- ❑ Los Planes de Acondicionamiento Territorial establecen medidas sobre ordenamiento territorial para el territorio y centros poblados de una o más provincias regulando, por lo tanto, el uso de los suelos de las áreas urbanas y rurales respectivas.
- ❑ Los Planes Urbanos son documentos de planificación de acciones de acondicionamiento territorial para cada centro poblado de una provincia, regulando únicamente el uso de los suelos de las áreas urbanas.
- ❑ La elaboración y ejecución de los Planes Urbanos deben desarrollarse respetando las políticas sectoriales de nivel nacional y regional. La elaboración y ejecución de los Planes Integrales de Desarrollo Provincial y los Planes de Acondicionamiento Territorial deben ser compatibles con las políticas dictadas por el Gobierno Central y Regional. Sin embargo, no existe disposición legal expresa que así lo establezca.

Recomendaciones

- ⊗ Las iniciativas de ordenamiento territorial pueden contar con un respaldo legal importante si se logra enmarcarlas dentro de los procesos de zonificación ecológica y económica. Esto puede lograrse a través de coordinaciones con el Consejo Nacional del Ambiente y las Comisiones Ambientales Regionales.
- ⊗ De ser el caso, deberá promoverse que la zonificación ecológica y económica sea aprobada por Decreto Supremo de la Presidencia del Consejo de Ministros, lo que dejaría constancia del alcance transectorial de la norma.
- ⊗ La Zonificación Ecológica y Económica puede resultar un excelente instrumento para el ordenamiento territorial en el país. Dado que estos procesos no cuentan aún con un respaldo legal y político importante, sería muy útil promover una Ley de Ordenamiento Territorial en el país.
- ⊗ Es importante promover consensos y buscar la ratificación de las instituciones públicas y privadas, así como de los pobladores locales del proceso de ordenamiento.
- ⊗ En el caso de las instituciones públicas, será importante promover la ratificación de la zonificación propuesta a través de sus propias normas, de ser factible política y legalmente.

- ⊗ Igualmente, es recomendable promover la suscripción de acuerdos y convenios con estas mismas instituciones para generar compromisos institucionales respecto al uso del área sometida al proceso de ordenamiento.
- ⊗ Las categorías sectoriales y municipales de ordenamiento pueden ser utilizadas en los procesos de ordenamiento y luego recomendadas a los titulares de cada Ministerio o Municipio. De esta forma se puede ir “construyendo” el ordenamiento, aprovechando el marco legal existente.
- ⊗ Es necesario estar atento a los procesos de titulación de tierras que se produzcan en la zona, especialmente los derivados del trabajo de COFOPRI y el PETT. Es recomendable comunicar a éstas y a las demás instituciones competentes las iniciativas de ordenamiento que se van generando, de modo que se puedan prevenir posibles cruces en la planificación de estas áreas.

Anexo 1

Legislación sobre ordenamiento territorial

I. NORMAS GENERALES

- **Constitución Política del Perú, prom. 29/12/93**

La Constitución Política del Perú establece que el territorio de la República se divide en regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas jurisdicciones se ejerce el gobierno unitario de manera descentralizada y desconcentrada.

El artículo 192 dispone que las municipalidades tienen competencia para planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, así como para ejecutar los planes y programas correspondientes.

De otra parte, el artículo 197 declara que las regiones tienen competencia política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. En tal sentido, les corresponde la coordinación y ejecución de planes y programas socio-económicos regionales.

- **Decreto Legislativo No. 613. Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, pub. 08/09/90**

Establece que la planificación ambiental comprende, entre otros, el ordenamiento del territorio. Asimismo establece criterios a tener en cuenta en todo proceso de ordenamiento ambiental.

- **Ley No. 26821. Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, pub. 26/06/97**

El artículo 11 define el procedimiento para la aprobación de la Zonificación Económica y Ecológica (ZEE)

- **Decreto Supremo No. 036-89-PCM. Declara de preferente interés de la Nación Peruana la elaboración de una estrategia nacional para la conservación, pub. 06/06/89**

Esta norma aprueba la formación de una comisión encargada de la elaboración de la Estrategia Nacional de Conservación.

- **Decreto Supremo No. 044-90-PCM. Normas técnicas sobre asuntos de demarcación territorial, pub. 11/05/90; modificado por el Decreto Supremo No. 030-94-PCM, pub. 15/04/94**

Define y clasifica las categorías de centro poblado, distrito y provincias. Asimismo contempla disposiciones legales referidas a la delimitación y redelimitación de límites.

- **Decreto Supremo No. 011-93-PCM. Dicta normas sobre demarcación territorial, pub. 23/02/93**

Facultan al Ministerio de la Presidencia para dictar las directivas y acuerdos respecto a la demarcación territorial, organización y funcionamiento de los gobiernos regionales.

- **Decreto Supremo No. 022-98-RE. Ratifica Convenio entre la República del Perú y el Banco Interamericano de Finanzas (BIF) para realizar Programa de Zonificación en Madre de Dios, pub. 24/09/98**

El convenio suscrito entre la República del Perú y el Banco Interamericano de Finanzas (BIF) establece la realización de un Programa de Zonificación Ecológica-Económica para el desarrollo de la Cuenca Alta del Río Madre de Dios.

- **Resolución Jefatural No. 054-96-INRENA. Aprueba disposiciones referidas a la conservación y uso racional de los humedales, pub. 20/03/96**

Establece la “Estrategia Nacional para la Conservación de Humedales en el Perú”.

- **Decreto Supremo 063-70-VI. Reglamento Nacional de Construcciones, pub 17/12/70**

El Título I denominado del “Plan Regulador y Zonificación” del Reglamento Nacional de Construcciones (aprobado por Decreto Supremo No. 063-70-VI, pub. 17/12/70) establece las “zonas” que deben considerarse en los planos y reglamentos de zonificación:

I-III-1.	Zona Industrial Pesada Básica	14
I-III-2.	Zona Gran Industria	13
I-III-3.	Zona Industrial Liviana	12
I.III.4.	Zona Industrial Elemental y Complementaria	11
I.III.5.	Zona Vivienda Taller	I IR
I.III.6.	Zona Comercio Industrial	(CIN)
	Zona de Comercio Especializado	(CE)
I.III.7.	Zona Comercio Intensivo	(CI)
I.III.8.	Zona Centro Comercial Metropolitano	(CCM) C9
	Zona Centro Comercial Central	(CCC) C8
I.III.9.	Zona Comercio Interdistrital	(CI) C7
I.III.10.	Zona Comercial Zonal	(CZ) C6
I.III.11.	Zona Comercio Distrital	(CD) C5
	Zona Comercio Comunal	(CC) C4
I.III.12.	Zona Comercio Sectorial	(CS) C3
I.III.13.	Zona Comercio Vecinal	(CV) C2
I.III.14.	Zona Comercio Local	(CL) C1
I.III.15.	Zona Residencial de Alta Densidad R5-R6-R7-R8	
I.III.16.	Zona Residencial de Media Densidad R3-R4-Unifamiliar, R4-Bifamiliar	

I.III.17. Zona Residencial de Baja Densidad R2-R1-R1-S	
I.III.18. Zona Pre Urbana	(PU)
I.III.19. Zona Recreacional	(ZR)
I.III.20. Usos Especiales	(OU)
I.III.21. Zona para Servicios Públicos Complementarios	(SP)
I.III.22. Zona Reglamentaria Especial	(ZRE)
I.III.23. Zona Monumental	(ZM)
I.III.24. Agrícola	(A)
I.III.25. Estacionamiento	

II. INSTITUCIONALIDAD

Ministerio de la Presidencia

- **Ley No. 25556. Ley Orgánica del Ministerio de la Presidencia, pub. 18/06/92**

El artículo 9 de la Ley Orgánica del Ministerio de la Presidencia establece que el Vice-Ministerio de Desarrollo Regional tiene a su cargo las funciones relativas al desarrollo regional y local.

- **Decreto Supremo No. 005-93-PRES. Aprueba la Estructura Orgánica y el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Ministerio de la Presidencia, pub. 22/03/93**

El Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Ministerio de la Presidencia promueve la ejecución de estudios para el planeamiento físico y proyectos integrales de desarrollo nacional de carácter multisectorial, tanto en el sector público como privado, así como la supervisión de la ejecución de los proyectos especiales.

Asimismo establece que el Ministerio de la Presidencia debe asesorar a los gobiernos locales y regionales en la administración eficiente de los recursos que disponen y en el mejoramiento de los servicios que brindan.

Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción

- **Ley No. 25862. Ley Orgánica del Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción, pub. 24/11/92**

Dispone que la Dirección General de Desarrollo Urbano está encargada de proponer la política y planes nacionales de distribución y acondicionamiento de centros poblados.

Consejo Nacional del Ambiente (CONAM)

- **Ley No. 26410. Ley del Consejo Nacional del Ambiente - CONAM, pub. 22/12/94**

Establece que el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) tiene, entre otras, la función de establecer los criterios y patrones generales de ordenamiento y calidad ambiental.

- **Decreto Supremo No. 048-97-PCM. Reglamento de Organización y Funciones del Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) pub. 04/10/97**

Define el concepto de Ordenamiento Ambiental y establece las pautas para la elaboración, aprobación y ejecución del Plan Nacional de Ordenamiento Ambiental.

- **Decreto No. 001-97-CD/CONAM. Aprueba el Marco Estructural de Gestión Ambiental (MEGA) pub. 13/11/97; con fe de erratas, pub. 19/11/97**

El Marco Estructural de Gestión Ambiental (MEGA) establece la creación de Grupos Técnicos para facilitar la gestión ambiental. Entre otros objetivos, los grupos técnicos podrán preparar propuestas específicas para el establecimiento de políticas, planes, programas y actividades intersectoriales.

- **Decreto No. 001-2000-CD/CONAM. Aprueba la Agenda Ambiental Nacional 2000-2002, pub. 07/04/2000**

La Agenda Ambiental Nacional 2000-2002 identifica y prioriza las acciones que se deben realizar en el país para abordar los principales problemas ambientales.

- **Decreto No. 002-2000-CD/CONAM. Aprueba los Planes de Acción y las Agendas Nacionales de Cusco, Región Costera Ancash, Madre de Dios, Moquegua y Arequipa, pub. 07/04/2000**

El Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) aprueba los Planes de Acción y las Agendas Regionales para las Comisiones Ambientales Regionales (CAR) de Cusco, Región Costera Ancash, Madre de Dios, Moquegua y Arequipa.

- **Decreto No. 004-2000-CONAM/CD. Reglamento de las Comisiones Ambientales Regionales - CAR, pub. 17/06/2000**

Regula la naturaleza, composición, estructura interna y funcionamiento de las Comisiones Ambientales Regionales (CAR).

Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR)

- **Ley No. 26922. Ley Marco de Descentralización, pub. 03/02/98**

Crea los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) Uno de ellos es el CTAR Loreto, que tiene su sede en Iquitos.

- **Decreto Supremo No. 010-98-PRES. Reglamento de Organización y Funciones de los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) pub. 01/08/98**

Regula la estructura orgánica y las funciones de los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR). Entre otras, los CTAR tienen la obligación de velar por el adecuado cumplimiento de las normas sobre

medio ambiente y los recursos naturales, en el marco de las políticas nacionales y sectoriales.

Instituto de Investigación de la Amazonía Peruana (IIAP)

- **Ley No. 23374. Ley de creación del Instituto de Investigación de la Amazonía Peruana (IIAP), pub. 31/12/81.**

Establece las funciones del Instituto de Investigación de la Amazonía Peruana (IIAP) entre otras, evaluar e inventariar los recursos humanos y naturales de la Amazonía Peruana y su potencial productivo.

Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA)

- **Decreto Supremo No. 055-92-AG. Reglamento de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), pub. 16/01/93**

Establece que el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) promueve y apoya el uso sostenible de los recursos naturales renovables orientados a contribuir al desarrollo del país. Tiene como funciones, entre otras: (a) promover, coordinar y concertar las políticas de uso racional y conservación de los recursos naturales; (b) caracterizar, investigar, evaluar y vigilar permanentemente los recursos renovables que hagan viable su conservación y aprovechamiento racional; (c) coordinar con los sectores públicos y privados en lo concerniente al uso y conservación de los recursos naturales; y (d) proponer los lineamientos de políticas y normas en materia de manejo de cuencas.

Municipalidades

- **Ley No. 23853. Ley Orgánica de Municipalidades, pub. 09/06/84**

Establece como competencia de las municipalidades planificar el desarrollo de sus circunscripciones y ejecutar los planes correspondientes.

III. NORMAS SOBRE AGUAS

- **Decreto Ley No. 17752. Ley General de Aguas, pub. 25/07/69**

Establece disposiciones relativas a una adecuada y racional utilización de las aguas.

- **Decreto Supremo No. 261-69-AP. Reglamento de los Títulos I, II y III de la Ley General de Aguas, pub. 15/12/69**

Regula la clasificación de los cursos de agua y de las zonas costeras del país.

- **Resolución Ministerial No. 0216-96-AG. Clasifican en categorías a las juntas de usuarios de los distritos de riego, pub. 09/03/96**

Clasifica en tres categorías a las juntas de usuarios de los distritos de riego para fines exclusivos de acciones de control.

IV. NORMAS SOBRE TIERRAS

- **Decreto Ley No. 22175. Ley de Comunidades Nativas y Desarrollo Agrario de las Regiones de Selva y Ceja de Selva, pub. 10/05/78**

Contiene disposiciones sobre adjudicaciones en general, adjudicaciones en áreas determinadas para proyectos de asentamiento rural, adjudicaciones en áreas no priorizadas para proyectos de asentamiento rural y adjudicaciones especiales.

- **Decreto Legislativo No. 653. Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario, pub. 01/08/91**

Contiene disposiciones referidas a adjudicaciones en tierras rústicas, en tierras eriazas y en tierras de Selva y Ceja de Selva.

- **Ley No. 26505. Ley de Inversión Privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas, "Ley de Tierras", pub. 18/07/95**

Introduce como nueva categoría de ordenamiento las Zonas de Protección Ecológica de la Región de la Selva

- **Decreto Supremo No. 062-75-AG. Reglamento de Clasificación de Tierras, prom. 22/01/75**

Clasifica las tierras según su capacidad de uso mayor en: (a) tierras aptas para cultivo en limpio; (b) tierras aptas para cultivo permanente; (c) tierras aptas para pastoreo; (d) tierras aptas para producción forestal; y (e) tierras de protección.

- **Decreto Supremo No. 003-79-AA. Reglamento de la Ley de Comunidades Nativas y Desarrollo Agrario de las Regiones de Selva y Ceja de Selva, pub. 12/04/79**

Reglamenta las disposiciones referidas a adjudicaciones en general, adjudicaciones en áreas determinadas para proyectos de asentamiento rural, adjudicaciones en áreas no priorizadas para proyectos de asentamiento rural y adjudicaciones especiales, comprendidas en la Ley de Comunidades Nativas y Desarrollo Agrario de las Regiones de Selva y Ceja de Selva.

- **Decreto Supremo No. 0048-91- AG. Reglamento del Decreto Legislativo No. 653, pub. 11/11/91**

Contiene disposiciones reglamentarias sobre adjudicaciones en tierras

rústicas, en tierras eriazas y en tierras de Selva y Ceja de Selva, comprendidas en la Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario

- **Decreto Supremo No. 011-97-AG. Reglamento de la Ley No. 26505, “Ley de Tierras”, pub. 13/06/97**

Define las zonas de protección ecológica como “áreas geográficas que por sus especiales características ambientales protegen suelos, aguas, diversidad biológica, valores escénicos, científicos y recreacionales, que sólo pueden ser sujetos de de uso sostenible con su naturaleza”.

- **Resolución Ministerial No. 028-93-AG. Aprueban procedimientos de demarcación de territorios que actualmente ocupan diversas comunidades nativas, pub. 15/07/93**

Establece los procedimientos para la demarcación territorial de las tierras ocupadas por comunidades nativas de la Región Ucayali.

V. NORMAS SOBRE LA ACTIVIDAD FORESTAL

- **Ley 27308. Ley Forestal y de Fauna Silvestre , pub. 16/07/00**

Contiene disposiciones referidas al ordenamiento forestal y a la zonificación forestal.

- **Resolución Suprema No. 025-98-TR. Ratifica acuerdos de PROMCEPRI y COPRI referidos a la Zona Forestal Permanente Biabo-Cordillera Azul , pub. 06/08/98**

Ratifica acuerdos de la Comisión de Promoción de Concesiones Privadas (PROMCEPRI) y la Comisión de Promoción de la Inversión Privada (COPRI) que aprueban el Plan de Promoción de Inversión Privada para entrega en concesión al sector privado de bosques de producción de la Zona Forestal Permanente del Biabo-Cordillera Azul y sus modificaciones.

- **Resolución Jefatural No. 053-98-INRENA. Aprueba disposiciones referidas al manejo de los bosques de la Zona Biabo-Cordillera Azul, pub. 20/06/98**

Establece los lineamientos-términos de referencia para la elaboración de Planes de Manejo Forestal y Operativo Anual en Bosques de la Zona Biabo-Cordillera Azul.

VI. NORMAS SOBRE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

- **Ley No. 26834. Ley de Areas Naturales Protegidas, pub. 04/07/97**

Establece las categorías de las Areas Naturales Protegidas. El artículo 23 dispone la zonificación de las áreas naturales protegidas, independientemente de la categoría asignada.

- **Ley No. 26839. Ley sobre la Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica, pub. 16/07/97**

El artículo 22 establece la zonificación como requisito para el aprovechamiento de los recursos naturales de las Areas Naturales Protegidas.

- **Decreto Supremo No. 010-99-AG. Aprueba el Plan Director de las Areas Naturales Protegidas, pub. 11/04/99**

El Plan Director es el instrumento de planificación y orientación del desarrollo del Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas (SINANPE) Define los lineamientos de política y planeación estratégica del SINANPE.

Asimismo incluye el marco conceptual para la constitución y operación a largo plazo de las áreas naturales protegidas, analiza la representatividad del SINANPE y formula las medidas para conservar y lograr una cobertura ecológica requerida para el SINANPE.

- **Decreto Supremo 001-2000-AG. Disponen que el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) gestione inscripción de Areas Naturales Protegidas como Patrimonio de la Nación ante los Registros Públicos, pub. 11/01/2000**

Establece que las áreas protegidas se inscribirán en los Registros Públicos como Patrimonio de la Nación a nombre del Estado – Ministerio de Agricultura, lo cual implica la imposibilidad legal de adjudicar tierras dentro de las áreas naturales protegidas (ANP), el carácter inalienable e imprescriptible de las ANP, el derecho del Estado de primera opción de compra en caso de venta de predios privados preexistentes al ANP y el impedimento de que otras autoridades sectoriales o locales autoricen actividades de construcción o funcionamiento dentro de un ANP sin contar con la opinión técnica favorable del INRENA.

VII. NORMAS SOBRE LA ACTIVIDAD MINERA

- **Decreto Legislativo No. 708. Ley de Promoción de Inversiones en el sector minero, pub. 14/11/91**

Dispone que el ejercicio de las actividades mineras se realiza exclusivamente bajo el sistema de concesiones, excepto la comercialización y otras actividades establecidas por ley.

- **Decreto Supremo No. 014-92-EM. Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley General de Minería, pub. 03/06/92**

Regula la concesión minera.

VIII. NORMAS SOBRE LA ACTIVIDAD DE HIDROCARBUROS

- **Ley No. 26221. Ley Orgánica que regula las actividades de hidrocarburos en el territorio nacional, pub. 20/08/93**

Contiene disposiciones referidas a las áreas de los contratos de exploración y explotación de hidrocarburos.

IX. NORMAS SOBRE LA ACTIVIDAD PESQUERA

- **Ley No. 25977. Ley General de Pesca, pub. 22/12/92**

Contiene disposiciones sobre ordenamiento pesquero.

X. NORMAS SOBRE PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN

- **Ley No. 24047. Ley General de Amparo al Patrimonio Cultural de la Nación, pub. 05/01/85; modificado por Ley No. 24193, pub. 22/06/86 y Ley No. 26576, pub. 16/01/96**

Clasifica los bienes culturales: (a) bienes culturales muebles; y (b) bienes culturales inmuebles.

- **Decreto Supremo No. 15. Aprueba Parque Prehistórico Nacional, prom. 21/06/60**

Declara como Parque Prehistórico Nacional a la Reserva Nacional de Paracas.

- **Decreto Supremo No. 017-98-PCM. Aprueba el Reglamento de Calificación de Zonas Arqueológicas ocupadas por asentamientos humanos, pub. 07/05/98**

Establece categorías para las zonas arqueológicas que se encuentren ocupadas por asentamientos humanos: (a) zona arqueológica intangible; (b) zona arqueológica en emergencia; y (c) zona desafectable.

- **Resolución Suprema No. 559-85-ED. Reglamento de Exploraciones y Excavaciones Arqueológicas, pub. 16/09/85**

Clasifica el patrimonio inmueble del Perú y los monumentos arqueológicos o prehispánicos con fines de investigación, conservación y defensa.

XI. NORMAS SOBRE VÍAS TERRESTRES

- **Ley No. 2323. Aprueba Clasificación de las vías de comunicación del territorio de la República, prom. 03/11/16**

Clasifica los caminos del territorio nacional en: (a) caminos nacionales; (b) caminos provinciales; (c) caminos departamentales; y (d) caminos distritales.

- **Decreto Supremo No. 016-80-TC. Dispone la interconexión vial de todas las capitales de distritos con la red principal de caminos, pub. 06/09/80**

Esta norma declara de necesidad y utilidad pública la interconexión vial con la red principal de caminos de todas las capitales de distritos de la República que carezcan de ella.

XII. NORMAS SOBRE UBICACIÓN DE INDUSTRIAS

- **Decreto Supremo No. 019-97-ITINCI. Reglamento de Protección Ambiental para el desarrollo de actividades de la industria manufacturera, pub. 01/10/97**

Establece la competencia del Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales (MITINCI) para disponer la reubicación o relocalización de industrias.

XIII. NORMAS SOBRE TURISMO

- **Decreto Legislativo No. 757. Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada, pub. 13/11/91**

Dispone que el Estado puede adjudicar tierras con fines de ecoturismo a particulares.

- **Ley No. 26961. Ley para el Desarrollo de la Actividad Turística, pub. 03/06/98**

Establece las Zonas de Reserva Turística y las Zonas de Desarrollo Turístico.

- **Decreto Supremo No. 002-2000-MITINCI. Reglamento de la Ley No. 26961, pub. 27/01/2000**

Contiene disposiciones reglamentarias sobre las Zonas de Reserva Turística y las Zonas de Desarrollo Turístico, contempladas en la Ley para el Desarrollo de la Actividad Turística.

XIV. NORMAS SOBRE COMPETENCIAS MUNICIPALES

- **Decreto Supremo No. 007-85-VC. Reglamento de Acondicionamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Medio Ambiente, pub. 20/02/85**

El Reglamento de Acondicionamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Medio Ambiente dispone que el desarrollo local se rige por los siguientes planes:

(a) Plan Integral de Desarrollo Provincial; (b) Plan de Acondicionamiento Territorial; y (c) Plan Urbano.

Asimismo este Reglamento contiene regulaciones sobre los objetivos y contenido de los planes de desarrollo local.

- **Ordenanza No. 228. Ordenanza sobre Clasificación de Suelo Metropolitano de Lima, pub. 30/08/99**

Clasifica el suelo metropolitano en: (a) áreas urbanas; y (b) áreas de expansión urbana.

- **Ordenanza No. 134. Aprueba disposiciones sobre la zonificación de Lima Metropolitana, pub. 25/12/97**

Reglamenta la actualización y reajuste del plano de zonificación general de Lima Metropolitana.

- **Acuerdo de Consejo No. 095. Dicta disposiciones referidas a los planes urbanos en la Provincia de Lima, pub. 27/08/9**

Dispone se dicten a la mayor brevedad posible los reglamentos que permitan controlar el cumplimiento y ejecución de los planes urbanos.

XV. CONVENIOS INTERNACIONALES RELEVANTES

- Resolución Legislativa No. 26253. Aprueba el Convenio No. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, pub. 05/12/93.

- Decreto Ley No. 22660. Tratado de Cooperación Amazónica, prom. 27/08/79.

Anexo 2

Las iniciativas para titulación de predios:
los casos de COFOPRI y el PETT

En toda estrategia de ordenamiento territorial resulta especialmente relevante conocer las políticas sobre adjudicación de propiedad en predios rurales, y en general la política de adjudicación a privados de terrenos públicos. Es conveniente recordar que más del 80% de las tierras en el Perú son aún de propiedad del Estado, y que en el caso de la Amazonía la proporción de tierras públicas es aún mayor. Como principio general se reconoce que aún existe una indefinición política respecto al régimen de acceso a propiedad privada en la Amazonía, por lo que los grandes proyectos de inversión, que requieren una extensión considerable de terrenos, se regulan a través de las concesiones y contratos. La adjudicación en propiedad de terrenos públicos básicamente es un esquema dirigido casi de manera excluyente a incrementar la propiedad individual de los pobladores de escasos recursos, y a satisfacer las necesidades de las comunidades indígenas respecto a titulación de sus tierras ancestrales. En este sentido, las instituciones más relevantes son la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) y el Proyecto Especial de Titulación de Tierras (PETT).

A. LA COMISIÓN DE FORMALIZACIÓN DE PROPIEDAD INFORMAL (COFOPRI)

Es el organismo rector encargado de diseñar y ejecutar un programa de formalización de la propiedad y de su mantenimiento de la formalidad a nivel nacional. COFOPRI está encargado de la promoción del acceso a la propiedad formal y su inscripción registral con el fin de garantizar los derechos de todos

los ciudadanos a la propiedad y a la iniciativa privada en una economía social de mercado.

COFOPRI asume la titularidad de los terrenos estatales, fiscales y municipales ocupados por los asentamientos humanos en proceso de saneamiento físico legal, para lo cual inscribirá automáticamente dicha titularidad en el registro respectivo.

COFOPRI tiene una serie de regulaciones, por las que realiza el saneamiento físico legal de los predios y autoriza la inscripción en el registro predial urbano de la propiedad. Entre estas normas se destaca que COFOPRI no adjudicará más de una propiedad a un mismo titular dentro del ámbito de una misma provincia.

Normas legales aplicables a COFOPRI:

Texto único Integrado de la Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal. Decreto Supremo 009-99-MTC, 11/04/99

- Declara de interés nacional la promoción del acceso a la propiedad formal y su inscripción registral con el fin de garantizar los derechos de todos los ciudadanos a la propiedad y al ejercicio de la iniciativa privada en una economía social de mercado, establecidos por el inciso 16) del artículo 2º y los artículos 58º y 70º de la Constitución Política.
- Crea la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), como organismo rector máximo encargado de diseñar y ejecutar de manera integral, comprehensiva y rápida un Programa de Formalización de la Propiedad y de su mantenimiento dentro de la formalidad, a nivel nacional, centralizando las competencias y toma de decisiones a este respecto.
- COFOPRI constituye un pliego presupuestal con autonomía técnica, funcional, administrativa, económica y financiera. Sus integrantes son designados mediante Resolución Suprema y reportarán directamente al

Presidente de la República. Será presidida por un Ministro de Estado, que ejercerá la titularidad del pliego presupuestal.

- Las dependencias e instancias de las municipalidades provinciales, las entidades del Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción, la Superintendencia de Bienes Nacionales, la Empresa Nacional de Edificaciones (ENACE) y las demás entidades públicas que hubiesen estado dotadas de competencias vinculadas con el proceso de formalización que cuenten con información o documentación relacionada con dicho proceso, ajustarán sus actividades a esta Ley y a las directivas que dicte la COFOPRI, transfiriéndole a su requerimiento todo el acervo documental del que dispongan, y colaborando con las acciones que ejecuta bajo responsabilidad del titular del pliego.
- Las inscripciones de los títulos de propiedad formalizados por COFOPRI se realizarán en el Registro Predial Urbano (RPU), que es una institución pública descentralizada con autonomía registral, técnica, administrativa, económica y financiera, que dependerá sectorialmente del Ministerio cuyo titular presida la COFOPRI. Este Ministerio asume las competencias sectoriales que ante dicho Registro ejercía la SUNARP.
- Para el cumplimiento de los objetivos de la Ley, los Registradores Especiales designados por el RPU tendrán acceso a la información registral del Registro de la Propiedad Inmueble (RPI), del Registro de Personas Jurídicas y de todo otro Registro del Sistema Nacional de los Registros Públicos que cuente con información registral necesaria para la formalización de la propiedad.
- COFOPRI asume la titularidad de los terrenos estatales, fiscales y municipales ocupados por pobladores de cualquiera de las modalidades de posesión, ocupación o titularidad descritas en el inciso a) del art. 3°. La solicitud de COFOPRI constituye mérito suficiente para que los registradores inscriban su titularidad sobre dichos terrenos estatales en el Registro. Entiéndase por terrenos estatales, fiscales y municipales aquéllos cuya titularidad o derechos de propiedad corresponden a cualquier entidad del Estado, incluyendo sus órganos, organismos y

dependencias; a las empresas estatales, fiscales y municipales, inclusive las de derecho privado en las que la entidad estatal es la única propietaria; a las universidades nacionales y beneficencias públicas.

- Asimismo esta Ley declara de interés nacional el establecimiento de un proceso único y simplificado para el acceso a la propiedad predial de terrenos del Estado para los sectores de menores recursos, que garantice que:
 - La población de menores recursos pueda acceder a la propiedad de terrenos con fines de vivienda, sin necesidad de recurrir a invasiones de tierras estatales o privadas.
 - El Estado cuente con la información sobre las tierras de su propiedad que pueden ser adjudicadas a la población para satisfacer sus necesidades de vivienda.
 - El Estado pueda responder a la demanda de terrenos para fines de vivienda de manera ordenada, sobre la base de una administración de las tierras estatales disponibles para dicho fin, que permita la ejecución de programas de adjudicación.
- COFOPRI podrá formalizar la propiedad ocupada por asentamientos humanos u otra forma de posesión de terrenos, siempre que se trate de terrenos estatales, fiscales o municipales y que hubieran entrado en posesión para destinarlos a vivienda antes del 22 de marzo de 1996 (fecha en que entró en vigencia la ley de creación de COFOPRI). Para ello los poseedores deberán acreditar posesión pública y pacífica por el plazo de un año, con las excepciones que se establezcan mediante Directiva. Solo podrán recibir la adjudicación mencionada a título gratuito los poseedores que no sean propietarios de otro inmueble destinado a vivienda dentro de la misma provincia, y que cumplan los requisitos de posesión que COFOPRI establezca mediante Directiva.
- Las municipalidades provinciales definirán las áreas de expansión urbana dentro de su jurisdicción, precisando e informando a COFOPRI lo siguiente:

- Los límites y las áreas correspondientes a la expansión urbana.
 - Las áreas reservadas de equipamiento social (para educación, salud y recreación).
 - La proyección de los esquemas viales primarios y secundarios con el fin de realizar las reservas de áreas respectivas.
 - Los terrenos no aptos para fines de vivienda por constituir zonas riesgosas; carentes de las condiciones de higiene y salubridad; zonas con valor histórico; zonas de explotación minera; y zonas reservadas para la defensa nacional, determinadas en coordinación con las entidades públicas encargadas.
- COFOPRI elaborará el «Inventario de Terrenos Estatales para fines de Vivienda», identificando los terrenos estatales que tengan vocación urbana, se encuentren o no dentro de las áreas declaradas de expansión urbana. Mediante Decreto Supremo se establecerá la proporción de dichos terrenos que se empleará para los programas de adjudicación que desarrolle COFOPRI y para los programas que desarrolle MIVIVIENDA.
 - Los asentamientos humanos, programas municipales de vivienda, programas estatales de vivienda, centros poblados, pueblos tradicionales, centros urbanos informales, habilitaciones urbanas a que se refieren los arts. 7° y 8° de la Ley 26878 y toda otra forma de posesión, ocupación y titularidad informal de terrenos con fines urbanos que sean definidos mediante directiva de COFOPRI, quedarán automáticamente incorporados al área de expansión urbana de la municipalidad provincial correspondiente y tendrán una zonificación residencial de densidad alta. Los terrenos que COFOPRI transfiera al programa MIVIVIENDA tendrán una densidad media o alta, conforme lo defina MIVIVIENDA.
 - La competencia de adjudicar terrenos eriazos y ribereños del Estado y para el desarrollo de habilitaciones urbanas populares con fines urbanos en favor de entidades estatales y municipales o de particulares, corresponde a COFOPRI, sin desmedro de su función de desarrollar programas de adjudicación de lotes de vivienda a que se refiere el art. 25°.

Otras normas relevantes

- LEY DE CREACION DE COFOPRI. DECRETO LEGISLATIVO 803, 22/03/96
- LEY QUE APRUEBA ESTATUTOS DE COFOPRI. DECRETO SUPREMO 014-98-MTC, 17/06/98
- LEY COMPLEMENTARIA DE PROMOCION DEL ACCESO A LA PROPIEDAD FORMAL. LEY 27046, 05/01/99.
- REGLAMENTO DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD A CARGO DE COFOPRI. DECRETO SUPREMO 013-99-MTC, 06/05/99.
- TEXTO ÚNICO ORDENADO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE COFOPRI. DECRETO SUPREMO 020-99-MTC, 01/07/99.
- REGLAMENTO DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL EN URBANIZACIONES POPULARES. DECRETO SUPREMO 031-99-MTC, 24/08/99.
- REGLAMENTO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE DECLARACIÓN DE PROPIEDAD MEDIANTE PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA DE DOMINIO Y LA REGULARIZACIÓN DEL TRACTO SUCESIVO, ASÍ COMO LA DECLARACIÓN DE REVERSIÓN SOBRE PREDIOS MATRICES O LOTES ADJUDICADOS POR ENTIDADES DEL ESTADO. DECRETO SUPREMO 032-99-MTC, 16/09/99.

B. EL PROYECTO ESPECIAL DE TITULACIÓN DE TIERRAS (PETT)

El objetivo principal del PETT es desarrollar progresivamente un mercado de tierras rurales mediante la formalización definitiva de la propiedad de todos

los predios resultantes de la reforma agraria, el territorio de las Comunidades Campesinas y Nativas, los predios rurales pertenecientes a particulares, la transferencia al sector privado de las tierras eriazas con aptitud agropecuaria de libre disponibilidad del Estado y la modernización y consolidación del catastro rural.

Son funciones generales y competencias del PETT:

- Proponer o aprobar, según corresponda, las normas de alcance nacional o regional que se requieren con relación a sus actividades.
- Emitir las directivas técnico-legales de alcance nacional o regional que sean necesarias para impulsar el proceso de titulación, saneamiento legal y catastro de la propiedad rural.
- Efectuar acciones necesarias para la formalización de la propiedad rural que se encuentre pendiente de inscripción.
- Implementar las oficinas del PETT de Ejecución Regional y Subregional que tendrán a su cargo la realización de las acciones inherentes a sus fines.
- Emitir directivas sobre el manejo uniforme de la información y documentación relativa al proceso de titulación y saneamiento físico-legal de la propiedad rural, determinando los procedimientos para su clasificación y conservación.
- Efectuar el levantamiento, modernización, consolidación y conservación del catastro rural a nivel nacional.
- Coordinar, supervisar y evaluar las actividades ejecutadas para el mejor cumplimiento de las metas propuestas.
- Celebrar con entidades públicas y privadas los convenios y contratos necesarios para alcanzar sus fines.
- Las demás que le correspondan o le sean encomendadas con arreglo a las disposiciones legales vigentes.

De acuerdo al Reglamento de Organización y Funciones del PETT, este organismo está encargado de realizar las funciones tendentes al saneamiento físico legal de los predios rurales que fueron afectados, expropiados y adjudicados en aplicación del Decreto Ley 17716 y sus normas modificatorias, complementarias y conexas, así como el saneamiento físico legal de los predios

rurales pertenecientes a particulares y de las tierras eriazas con aptitud agropecuaria de libre disponibilidad del Estado para su transferencia al Sector Privado.

Asimismo el PETT asume en forma progresiva las acciones para la formalización de la propiedad en los procedimientos de adjudicación gratuita de predios rústicos y en zonas de economía deprimida.

Los procedimientos de regularización de la propiedad rural sobre inversión privada en el desarrollo de actividades económicas en tierras del territorio nacional y en las comunidades campesinas y nativas son también asumidos progresivamente por el PETT como órgano especializado en la materia, así como los casos de procedimientos de deslinde y titulación de las comunidades campesinas regulados por la Ley 24657.

Normas legales aplicables al PETT:

- Ley Orgánica del Ministerio de Agricultura. D.L. 25902.
- La Sexta Disposición Complementaria de la Ley 26366 declaró al PETT como Proyecto Especial de Inversión del Ministerio de Agricultura.
- Por Decreto Supremo 050-96-EF se designó al PETT, entre otros, como organismo subejecutor del Proyecto de Titulación y Registro de Tierras, en virtud del Contrato de Préstamo No. 906/OC-PE, suscrito por el Gobierno del Perú y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
- Por Decreto Supremo 006-98-AG fue aprobado el Reglamento de Organización y Funciones del PETT, encargándose a este organismo, a nivel nacional, las acciones tendientes al saneamiento físico-legal de los predios afectados y expropiados en aplicación del Decreto Ley 17716 y normas modificatorias, complementarias y conexas, con el fin de proceder a su inscripción registral, así como también de aquéllos pertenecientes a particulares, hasta su inscripción registral.
- Por Decreto Supremo 032-99-AG fue modificado el Reglamento del Decreto Legislativo 838, disponiéndose que el PETT asuma progresivamente en forma directa las acciones para la formalización de la propiedad en los procedimientos de adjudicación gratuita de predios rústicos en zonas de economía deprimida.

- Por Decreto Supremo 033-99-AG fue modificado el Reglamento de la Ley 26505, disponiéndose que los procedimientos de regularización de la propiedad rural indicados en los artículos 17° y 18° del Decreto Supremo 011-97-AG, sobre inversión privada en el desarrollo de actividades económicas en tierras del territorio nacional y en las Comunidades Campesinas y Nativas, sean asumidos progresivamente por el PETT como órgano especializado en la materia.
- Por Decreto Supremo 043-99-AG fue sustituido el art. 1° del Decreto Supremo 02-94-AG, disponiéndose que el PETT asuma, en forma progresiva, la competencia de los procedimientos de Deslinde y Titulación de las Comunidades Campesinas regulados en la Ley 24657.
- Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA del PETT) Decreto Supremo 031-99-AG, 04/09/99
- Reglamento de Organización y Funciones del PETT. Decreto Supremo 002-2000-AG, 28/01/2000.

SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE
TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA
PASAJE MARÍA AUXILIADORA 156 - BREÑA
Correo e.: tareagrafica@terra.com.pe
TELÉF. 424-8104 / 332-3229 FAX: 424-1582
NOVIEMBRE 2000, LIMA - PERÚ



ARAUCARIA amazonas nauta

