



— Universidad —
Inca Garcilaso de la Vega

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS

TESIS

“DETERMINAR PRESUPUESTOS JURÍDICOS QUE DETERMINAN LA
VALIDEZ NORMATIVA DE LOS DOCUMENTOS DE ZONIFICACIÓN
ECOLÓGICA Y ECONÓMICA EMITIDOS POR LOS GOBIERNOS
REGIONALES”

PARA OBTENER EL TÍTULO DE
ABOGADO

AUTOR

LUIS ALBERTO TAFUR ROJAS

ASESOR

DRA. CINTHYA CERNA PAJARES

LIMA, PERÚ, JUNIO DE 2022

DEDICATORIA

“A mi esposa Karina, apoyo incondicional en mi superación y a mi hijos Adara y Maximiliano, razón de mi vida”.

AGRADECIMIENTO

“A la familia, gracias por su apoyo”.

RESUMEN

El estudio pretende determinar presupuestos jurídicos que determinan la validez normativa de los documentos de Zonificación Ecológica y Económica emitidos por los gobiernos regionales, analizando de qué manera influye la normativa jurídica en la aprobación de la Zonificaciones Ecológicas y Económicas en el territorio peruano, la jerarquía jurídica relacionada con la aprobación dichas Zonificaciones, evaluado el alcance nacional mandatorio de los instrumentos normativos empleados en los estudios de Zonificación Ecológica y Económica.

Para el logro de los objetivos se revisó la normativa nacional, realizando un análisis exhaustivo y jerárquico de todas las normas que tienen implicancia con los estudios de Zonificación Ecológica y Económica, se aplicaron, diversas metodologías, que ayudaron a moldear el estudio y determinar hallazgos relacionado con la no aplicación de normas de carácter obligatorio en el proceso de aprobación de los Estudios de Zonificación Ecológica y Económica.

Se determinó que los Estudios de Zonificación Ecológica y Económica, fueron aprobados sin tomar en cuenta los criterios jerárquicos generales dispuestos en la constitución y la normativa, además de no considerar la obligatoriedad dispuestas en las normas.

Finalmente, se realiza un análisis de la inaplicación de las normas en dichos procesos, resaltando los principios de sostenibilidad y prevención ambiental, además de las declaraciones de interés nacional de las normas.

ABSTRACT

The study aims to determine legal assumptions that determine the normative validity of the Ecological and Economic Zoning documents issued by regional governments, analyzing how legal regulations influence the approval of Ecological and Economic Zoning in the Peruvian territory, the legal hierarchy related to the approval of said Zoning, evaluating the mandatory national scope of the normative instruments used in the Ecological and Economic Zoning studies.

To achieve the objectives, the national regulations were reviewed, carrying out an exhaustive and hierarchical analysis of all the regulations that have implications with the Ecological and Economic Zoning studies, various methodologies were applied, which helped shape the study and determine some findings. related to the non-application of mandatory regulations in the approval process of the Ecological and Economic Zoning Studies.

It was determined that the Ecological and Economic Zoning Studies were approved without taking into account the general hierarchical criteria set forth in the constitution and regulations, in addition to not considering the mandatory nature of the regulations.

Finally, an analysis of the non-application of the regulations in said processes is carried out, highlighting the principles of sustainability and environmental prevention, in addition to the declarations of national interest of the regulations.

INTRODUCCIÓN

La zonificación Ecológica y Económica ZEE, es un proceso de ordenamiento unidades territoriales espaciales que tienen las mismas características biofísicas, sociales, económicos y culturales las cuales provienen de estudios técnicos – científicos en los cuales participan diversos actores públicos, privados y organizaciones de base así como comunidades nativas.

Los procesos ordenamiento de los territorios comenzaron desde la antigüedad, y en diversas culturas, caso concreto tenemos en el Imperio Incaico, en donde hacían primar la distribución de zonas productivas agrícolas, tierras del sol, tierras del Inca y tierras del Ayllu, donde las mejores tierras eran destinadas al Sol (sacerdotes y las acllas) y al Inca, las mejores tierras estaban ubicadas al margen de los ríos, caso que difiere en nuestra actualidad, donde las mejores tierras han sido sepultadas por el cemento de las ciudades.

La FAO en el año de 1976 desarrolló, un proyecto de zonificación con el propósito de estimar el potencial de producción de alimentos en el mundo, estudiando once cultivos primordiales, las variables que se utilizaron fueron edafoclimáticas; luego esta metodología de zonificación agroecológica se replicó en otros países.

En el Perú, en el año 1997, la Zonificación Ecológica y Económica – ZEE, mediante el artículo 11° de la Ley N° 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, se instauró legalmente, como apoyo para el Ordenamiento Territorial - OT, a fin de evitar conflictos por superposición de títulos y usos inapropiados, y demás fines.

Seguidamente se emiten, normas que regulan el procedimiento y definen actores para su desarrollo, para de esta manera llegar a los objetivos propuestos de resguardar los recursos naturales y ordenar el desarrollo productivo del país, sumando de esta manera esfuerzos para consolidar los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

CAPITULO I: FUNDAMENTOS TEÓRICOS DE INVESTIGACIÓN

1.1 MARCO TEÓRICO

1.1.1 Teoría de los derechos Humanos (Derechos subjetivos)

(Nogueira, 2003) en su obra “Teoría y Dogmática de los Derechos Fundamentales”, hace referencia a los Derechos de Tercera generación, señalando “En el ámbito internacional se ha desarrollado lo que se denomina la Tercera Generación de derechos Humanos, los denominados derechos de los pueblos, derechos solidarios o derechos colectivos de toda la humanidad, entre los cuales se cuenta el derecho a un medio ambiente sano o libre de contaminación, el derecho al desarrollo, el derecho a la paz, los cuales se han ido desarrollando en el último tercio del siglo XX”, como se menciona son derechos colectivos, los cuales pueden ser reclamados ante organismos nacionales y supranacionales, estos nuevos derechos se ha vuelto de vital importancia para gestar la supervivencia de los pueblos.

(Rodríguez, 2006), “Los derechos humanos y el medioambiente”, indica que el derecho a un ambiente es subjetivo y colectivo a la vez en consecuencia, es parte de los derechos colectivos, debido a que está ligado a la calidad de vida y al derecho a la salud. “Su ejercicio y la prevención y precaución del mismo son de carácter sustancial, pero para su defensa se tornan instrumentales y por ello que pueden ser titularizados por un grupo de personas o por entidades diferentes como sería el Ministerio Público. Finalmente, muestra otra característica, ya que es un derecho intergeneracional, pues debe protegerse y se debe reconocer a favor de generaciones futuras, de personas que hoy no existen, pero que van a existir en la posteridad.”

Al respecto, el autor ya internaliza que una manera de defender el ambiente, es la titulación de estos, hecho que se puede verificar con diversas acciones dentro de los estados, como ejemplo la creación de zonas reservadas entre otros, del mismo modo, sugiere que este derecho debería ser protegido por el ministerio público.

1.1.2 Teoría del derecho ambiental

(Lorenzetti R. L., 2008), en su obra "Teoría del Derecho Ambiental", rescata la definición adoptada por la Corte Suprema Argentina, "El bien ambiental es colectivo, situado en la esfera social y que causa tanto derechos como obligaciones", del mismo modo señala que, "Los bienes ambientales ya no son un mero supuesto de hecho pasivo de la norma, sino un sistema que motiva sus propias regulaciones y órdenes clasificatorios".

En la actualidad se puede verificar como los diferentes estados han generados sus propias normas en razón de la protección de sus recursos naturales, dentro de estos tipos de protección se encuentran entre otros el Ordenamiento territorial y las Zonificaciones Ecológicas y Económicas.

Por su parte (López, 2006), en su obra "Derecho Ambiental", sobre el tema "Derecho ambiental como rama del derecho público", señala que, "El derecho público se compone del conjunto de normas que regulan el ejercicio de la autoridad estatal, determinando y creando el órgano competente para ejercitarla, el contenido posible de sus actos de autoridad estatal y el procedimiento mediante el cual dichos actos deberán realizarse."

Al respecto, esta cita es importante, porque sindicada al Estado como responsable de determinar los procedimientos con los cuales se administrará los bienes relacionados con el ambiente.

(López, 2006), también señala, que el derecho ambiental se orienta en el derecho público, considerando que el Estado tiene la facultad de regulación del comportamiento del hombre en relación con el ambiente. "En efecto, al encontrarse el Estado en una relación de supra-subordinación con los particulares en lo que se refiere a la materia ambiental. Se ha establecido que el derecho ambiental debe situarse

dentro del derecho público. (...) En este sentido, si el derecho ambiental tiene como fin regular las conductas humanas que pueden influir de manera significativa en el ambiente para evitar la degradación de éste y así hacer posible que las Futuras generaciones disfruten de un ambiente adecuado. Nos damos cuenta de que esta disciplina tiene como Finalidad proteger intereses colectivos. Situándonos entonces en una postura ius publicista.”

El estado, cumple la función de protectorado con sus ciudadanos, consecuentemente, cuidar el ambiente mediante su normativa, genera una protección de la las generaciones presentes y futuras, por tanto, el derecho ambiental debe ser considerado como una rama del derecho público.

1.1.3 Teoría El paradigma ambiental

(Lorenzetti R. L., 2008), sobre el Paradigma Ambiental, se pronuncia señalando de que este “Se orienta hacia la armonización del sistema legal con el ecológico. Hay nociones sobre la escasez de recursos, acción colectiva, causalidad, instituciones económicas y dilemas morales que interactúan de un modo que condicionan nuestro modo de ver los problemas actuales sobre la cuestión ambiental”.

El autor no se aleja de la realidad ya que podemos comprobar que ahora aparte de las leyes y normas, tenemos días especiales para conmemorar los recursos naturales o algún recurso en particular, además desde el 9 diciembre de 1987, a nivel mundial se tiene en cuenta El “Día de la Sobrecapacidad de la Tierra”, el cual trata del día en que la humanidad en su conjunto agota todos los recursos naturales suficientes para vivir de manera sostenible durante un año, el cual es un llamado de atención para toda la humanidad para hacernos recordar que los recursos naturales son finitos. Lo que nos conlleva a otra idea, que ya no es posible aseverar que existe un derecho para todos de utilizar los bienes en cualquier

cantidad y para cualquier propósito, hecho que se contrasta con nuestras nuevas costumbres globalistas y consumistas.

(Lorenzetti R. , Justicia y Derecho Ambiental en las Américas, 2021), señala que el pensamiento de “Paradigma ambiental se basa en: Una concepción sistémica; búsqueda de una coordinación en el funcionamiento entre los sistemas económico, social y natural; comunicabilidad de los principios entre el derecho público y el privado; existencia de bienes de colectivos”

(Francisco, 2015), En su Carta Encíclica Laudato Si', Sobre el Cuidado de la Casa Común, El Papa se pronuncia: “La cultura ecológica no se puede reducir a una serie de respuestas urgentes y parciales a los problemas que van apareciendo en torno a la degradación del ambiente, al agotamiento de las reservas naturales y a la contaminación. Debería ser una mirada distinta, un pensamiento, una política, un programa educativo, un estilo de vida y una espiritualidad que conformen una resistencia ante el avance del paradigma tecnocrático”

Al respecto, el Papa nos da a entender de que el paradigma tecnocrático es el que domina la política y la economía, y se tiene la falsa creencia de que tecnología resolverá los problemas ambientales, por tanto se debe considerar nuevas formas de vida y compromiso con el ambiente.

1.1.4 Teoría de Tutela preventiva de protección de bienes comunes

Sobre el daño a un bien colectivo ya sea de los recursos Naturales o al ambiente. (Lorenzetti R. , Justicia y Derecho Ambiental en las Américas, 2021), precisa que, esta acción es antijurídica, además señala “En general, el legislador establece la precedencia de la tutela preventiva, es decir, primero prevenir, luego restituir y finalmente, si no quedan opciones, reparar el daño causado. Esta secuencia es imperativa, a diferencia de lo que no ocurre con la mayoría de los bienes individuales,

sobre los cuales el titular tiene la opción voluntaria entre la restitución in natura y el resarcimiento”.

Al respecto, se debe tener en cuenta que la valorización económica del ambiente es subjetiva y tediosa, sin embargo, existen los medios, investigaciones, formulas y planteamientos que permiten monetizar, dichos daños.

1.1.5 Teoría principio de la autodeterminación de los pueblos

(Merino, 2018), en su artículo “El Derecho y la Política de la autodeterminación indígena: El significado del derecho a la consulta”, señala que, “El reconocimiento legal de la autodeterminación interna convierte a los Pueblos Indígenas en sujetos y no en objetos de derecho internacional.”

Lo que les ha permitido respaldar sus demandas a nivel internacional: “La autodeterminación es un principio fundamental que abarca la constelación de los derechos indígenas; para él esto significa que, bajo el enfoque de los derechos humanos, los Pueblos Indígenas, con sus propias instituciones sociales y políticas, deben ser participantes en igualdad en todos los niveles del gobierno bajo el cual viven”.

Esto es importante ya que, estos son los primeros en ser consultados respecto del ordenamiento territorial que se den sus zonas de influencia.

1.1.6 Teoría del Principio de jerarquía normativa

(Carbonell, 2021), menciona que “Los derechos de seguridad jurídica son los que mayor relación guardan con el concepto de Estado y Derecho en sentido formal. El Estado de derecho en sentido formal puede entenderse

como el conjunto de "reglas del juego" de carácter fundamentalmente procedimental que los órganos públicos deben respetar en su gestión, lo que quizá sea todavía más importante para la materia de los derechos fundamentales, en su relación con los ciudadanos."

(Rubio, 1980) En su obra la "Legislación como Fuente de Derecho en el Perú", hace referencia sobre el Estado de derecho, señalando que este tiene que ver con la sujeción de los poderes públicos y su ordenamiento, asimismo, que este debe ser expuesto de manera clara y precisa sobre las normas y procedimientos a seguir para la obtención de derechos jurídicos, indicando que el Perú tiene un sistema legislativo con una estructuración compleja. Además señala que la "forma de organizar el sistema legislativo jerarquiza en varios niveles las distintas normas con principios de supra-ordinación que van señalando, en caso de conflicto en el mandato de dos normas, cuál debe primar en el orden jurídico.

En cuanto a niveles, nuestra legislación tiene los siguientes:

- La Constitución del Estado y las leyes constitucionales que, con procedimientos especiales de aprobación, la interpretan, modifican o derogan.
- Las leyes y los decretos con rango de ley.
- Los decretos y resoluciones que, a su vez, asumen diversas formas: Decreto Supremo; Resolución Suprema; Resolución Ministerial; Resolución Directoral y, varias otras resoluciones que, dentro de la estructura legislativa, tienen un lugar similar a las anteriores.

Estos tres niveles están jerarquizados entre sí de manera tal que la Constitución prima sobre cualquier otro tipo de normas legislativas y las leyes priman sobre los decretos y resoluciones. (...) Los principios de supra-ordinación de esta estructura son el de constitucionalidad; de legalidad; de competencia, y de jerarquía del órgano que aprueba la norma."

(Elmer Arce, 2017), Señala en su “Teoría esencial del ordenamiento jurídico peruano”, que la “Constitución es superior en jerarquía que la ley, se está afirmando que la segunda no puede contravenir lo dispuesto en la primera, a riesgo de ser calificada como inválida (no adquiere su carácter de jurídica). Igualmente, un decreto supremo no puede trasgredir ni desnaturalizar una Ley, ya que la primera tiene rango superior. No importa el contenido ni el beneficio o perjuicio que se derive de la norma, únicamente habrá que hacer un análisis formal. Las normas de superior jerarquía tienen fuerza activa derogatoria respecto de las de inferior jerarquía, porque su prevalencia deroga cualquier norma inferior ante cualquier contradicción; mientras que las normas de superior jerarquía también gozan de fuerza pasiva o de resistencia, dado que se encuentran blindadas frente a cualquier contradicción que contenga la inferior. La jerarquía implica un orden formal de carácter vertical de las fuentes que, a nuestro modo de ver, trasunta también una visión política de los órganos con poder normativo. Es decir, la Constitución, al estratificar las normas, dota de mayor poder a unos órganos estatales que a otros, lo que se fundamenta en la necesidad de mantener la unidad del sistema.

De igual manera, señalan que los niveles legislativos son:

- La Constitución Política del Estado Peruano, emitida por el poder constituyente y las leyes de reforma constitucional creadas por el Poder Legislativo o Congreso (artículo 206 de la Constitución).
- Leyes del Congreso (artículo 102 Constitución), decretos legislativos (artículo 104 de la Constitución) y decretos de urgencia (artículo 118.19 de la Constitución). Estos dos últimos son dictados excepcionalmente por el Poder Ejecutivo o Consejo de Ministros por autorización expresa de los dos artículos constitucionales citados inmediatamente antes y las normas así producidas tienen fuerza de ley.

- Decretos supremos, que son emitidos por el Poder Ejecutivo con refrendo ministerial (artículo 118.8 de la Constitución), y resoluciones de carácter general.”

En el Perú, la verticalidad de jerarquización de los tres niveles, determinan que la Constitución prima sobre las leyes y las normas de rango de ley, y estas a su vez subordinan a los decretos supremos y las resoluciones de carácter general.

(Alvites, 2018), En su trabajo “La constitucionalización del ordenamiento jurídico peruano: avances y obstáculos del proceso”, señala que “Algunas de las fortalezas del proceso de constitucionalización de las áreas del derecho en el Perú evidencian que este gira sobre todo en torno a la protección de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución, considerando tanto su eficacia vertical como horizontal, y la fuerza normativa de cláusulas constitucionales como las de Estado social de Derecho o de economía social de mercado. En esa medida, se interpreta y aplica directamente la Constitución para dar contenido a instituciones y categorías propias del derecho privado, el derecho de familia, el derecho del trabajo, entre otros.”

Sobre lo antedicho, podemos señalar que el derecho al ambiente está dentro de los derechos fundamentales, sin embargo, al momento de valorar la primacía de los derechos, este también deberá ser evaluado y contrapesado.

(Kelsen, Allgemeine theorie der Normen, 1979) "Teoría general de las normas. El conflicto entre dos normas radica en la incompatibilidad entre lo que una y otra establecen como lo debido, y por lo tanto el cumplimiento o aplicación de una de las normas implica de manera necesaria o posible la vulneración de la otra"

Así mismo, La teoría plantea dos tipos de conflictos:

- “Unilaterales (einseitig): Ocurren cuando solo una de las normas es infringida en la aplicación de la otra norma.
- Bilaterales (zweiseitig): Ocurre cuando una de las normas determina obligación de una conducta y la otra norma establece la vulneración de la misma conducta.”

Del mismo modo, los conflictos pueden ser totales o parciales

- “Total: Ocurre cuando una de las normas establece una obligación y la otra la prohibición de la misma conducta.
- Parcial: Ocurre cuando el contenido de una de las normas es solamente incompatible en parte con el contenido de la otra norma.”

Por tanto, la teoría piramidal refleja los planteamientos la teoría de la norma fundamental. donde se organiza el sistema jurídico normativo de un estado y donde toda norma depende de una norma superior a la que deben su validez.

1.2 INVESTIGACIONES

1.2.1 Nacionales

De una revisión exhaustiva del Registro Nacional de trabajos de Investigación – RENATI, tenemos:

Sotomayor Vargas, Karenth (2017) en su tesis de pre grado “La Naturaleza Jurídica de las Áreas Naturales Protegidas en Relación al Derecho de Propiedad”, de la Pontificia Universidad Católica del Perú – PUCP, Lima – Perú, indica que, instrumentos de ordenamiento territorial son importantes para un país y que estos deben tener lineamientos y criterios los cuales deben ser respetados por las autoridades y los particulares. “Entre estos se encuentran el Plan de Ordenamiento Territorial, el Plan de Acondicionamiento Territorial, el Plan de Desarrollo Urbano, el Plan de Desarrollo Rural y el Plan de Desarrollo Distrital. Su diseño, su elaboración, su aprobación, su implementación, su actualización y su cumplimiento son

necesarios si es que se quiere cumplir con el objetivo de dar un uso eficiente y, a la vez, sostenible al suelo.”

La autora señala que con tantos documentos es difícil conocer bajo qué documento se produce el diseño y elaboración de los instrumentos de ordenamiento territorial, y es en este punto donde resalta la zonificación ecológica económica, debido a que es un documento técnico científico.

Al mismo tiempo la autora, precisa que es necesario determinar cuál es la naturaleza jurídica de la zonificación ecológica económica a efectos de evaluar de qué manera deben seguirse, implementarse e incluso cambiarse los criterios que se encuentran contenidos en dichos instrumentos de ordenamiento territorial.

Guerrero Padilla, Ana (2019), en su tesis, Zonas de vida en el proceso de la Zonificación Ecológica Económica (ZEE) de la provincia de Trujillo, región La Libertad, describe que este instrumento técnico de caracterización del territorio, se enmarca en la evaluación de aspectos físicos y biológicos, donde se requiere conocer las dinámicas del territorio y las posibilidades que se tiene como sociedad, respecto al ambiente. “En la ZEE se produce el análisis de la información de los recursos del territorio teniendo como uno de sus componentes principales a la diversidad biológica. Es la ZEE que planteará las mejores alternativas para la ocupación y uso del territorio, así como los requerimientos para lograr los objetivos propuestos. La importancia y la necesidad de contar con información relevante sobre la diversidad biológica, y su rol en el análisis integrado con otros componentes del territorio, destacan claramente en todo el proceso conducente al Ordenamiento Territorial (Mendoza, 2005). En la determinación Zonificación Ecológica y Económica se ha diseñado un proceso metodológico secuencial para el Ordenamiento Territorial, con la cual se da inicio y se realiza los Estudios Especializados; para luego sumarse en un Diagnóstico Integrado del Territorio, y partir de sus resultados elaborar el Plan de Ordenamiento Territorial (MINAM, 2014).

Mandujano Xiomara (2019) en su trabajo de investigación de tesis “Áreas que requieren remediación prioritaria de suelos contaminados como PASH en función a la ZEE de la región Piura” Universidad Continental, Huancayo – Perú, precisa que “Existe una necesidad urgente de integrar las normas ambientales y territoriales, de manera que, permitan tomar decisiones a nivel nacional, regional y local.”

Apedjinou, Komlavi (Apedjinou, 2019), en su investigación tesis “Impacto del crecimiento urbano en la alteración y degradación del ecosistema de las lomas de Villa María del Triunfo”, Universidad Ricardo Palma, Lima – Perú, señala, respecto a las definiciones relacionadas a la Zonificación Ecológica Económica y Ordenamiento Territorial que estas “Son herramientas muy importantes para el desarrollo socio-económico, cultural y ambiental es decir de un sistema socioecológico siempre y cuando estos instrumentos son aplicados y respetados. Porque a través de ello, se define el uso de cada terreno o territorio según corresponde para un aprovechamiento sostenible.”

Por otro lado, en relación al Ordenamiento Jurídico Ambiental, Lozada Loza, Mónica (2020), en su investigación “La transdisciplinariedad en el Derecho Ambiental: fundamentos teóricos y análisis en el marco de la Ley General del Ambiente”, Universidad Católica San Pablo, Arequipa – Perú, señala que “El reconocimiento del carácter de Orden Público de las normas ambientales es un gran hito en nuestra legislación, ya que comporta la afirmación de los presupuestos mínimos ambientales y la existencia de una garantía contra actos adversos, pues, de verificarse la vulneración al Orden Público, el sistema jurídico colige que la actuación o la decisión carece de legalidad.”

1.2.2 Internacionales

Sisko Rendón Cusi (2021) en su trabajo La Burocracia en el Proceso de Ordenamiento Territorial en Perú. Un Freno para el Desarrollo, de la Universidad de Barcelona, España, señala que, “En el Perú existe una gran paradoja, y es que “es un país atrasado en cuanto a instrumentos legales para el ordenamiento territorial”. Tal como plantea Fernando Terán, creemos

que para llevar adelante el proceso de ordenamiento territorial se debe comprender que “la ordenación del territorio es una actividad mucho más ética y política que científica y técnica”, y, por ende, que la voluntad política y ética de las autoridades en la toma de decisiones para la elaboración, implementación, monitoreo y articulación de los instrumentos es una condición indiscutible. Pero también debe serlo la ética de los políticos y funcionarios en todos los niveles de gobierno que participan en el proceso. De sus acciones depende el éxito de los planes, y coordinarse con todos los actores sociales y decisores es fundamental para dar concreción a los planes de ordenamiento territorial y entenderlos como instrumentos que deben dar respuestas pensando en la colectividad y no sólo en intereses particulares.

Sanabria Pérez, Soledad (2014), en su investigación de tesis “La ordenación del territorio: origen y significado”, Universidad Central de Venezuela, Caracas – Venezuela, refiere citando a (Parejo, 2003) que la Comisión Europea de Ordenación del Territorio (CEOT) que propuso una noción de ordenación del territorio como “expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de cualquier sociedad”. “Se trata, de una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como aproximación interdisciplinaria y global tendente al desarrollo equilibrado de las regiones y a la organización física del espacio de acuerdo a una concepción directriz. Con el establecimiento de esta noción de ordenación del territorio a partir de diversos puntos de vista, parece claro que la CEOT pretendió destacar que no se trata exclusivamente de un término jurídico, como ya se ha visto, sino multidisciplinario, lo que supone una gran complejidad a la hora de valorar las consecuencias de su actuación.”

Goyas Céspedes, Lianet (2016), en su investigación de tesis “Análisis Jurídico del Ordenamiento Territorial y el Uso del Suelo como Recurso Natural Insustituible”, Universidad de Cienfuegos, La Habana – Cuba, en relación al término Ordenamiento Territorial, refiere que en la actualidad el término tiene reconocimiento doctrinal y jurisprudencial, además de ser

nuevo en el lenguaje científico y jurídico. “Se sostiene en tres aspectos básicos:

1. Por el desarrollo equilibrado y armónico de las diferentes regiones en función de sus respectivas características específicas, de sus posibilidades y medios.
2. Por ofrecer al hombre un marco de vida digno, es decir, aumentar su calidad de vida.
3. Por una proyección en el presente, con la mirada en el futuro”

Esther Rando Burgos (2017), en su Tesis Doctoral “La ordenación del territorio en España: análisis jurídico de los instrumentos de gestión”, Universidad de Málaga – España, señala en su ítem sobre “Áreas de asentamiento territorial y áreas de preservación territorial. Complementariedad y compensación”, que aunque la evolución e implantación del Ordenamiento territorial se han ido perfilando en política pública, esta se define como “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. A su vez destaca las cuatro características que se enuncian en aquella: democrática (debe ser realizada de forma democrática para asegurar la participación de la población afectada y de sus representantes políticos), global (asegurar la coordinación de las distintas políticas sectoriales y su integración por medio de un enfoque global), funcional (debe tenerse en cuenta la existencia de conciencias regionales basadas en unos valores, una cultura y unos intereses comunes, y estos a veces por encima de las fronteras administrativas y territoriales, teniendo en cuenta las realidades constitucionales de los distintos países) y prospectiva (debe analizar las tendencias y el desarrollo a largo plazo de los fenómenos y actuaciones económicos, ecológicos, sociales, culturales y medioambientales y tenerlos en cuenta en su aplicación). Y por último, le atribuye los objetivos fundamentales que persigue: desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los

recursos naturales y la protección del medio ambiente y la utilización racional del territorio.”

Pieschacón Salazar, Carolina (2012), en su investigación de tesis “Identificación y clasificación de conflictos normativos de acuerdo a a teoría Kelseniana, estudio del caso Plan Zonal del Norte Decreto 043 de 2010”, Pontificia Universidad Javeriana, Bogota – Colombia, indica de que “La pluralidad de nomas para la planeacion del territorio colombiano, genera conflictos entre dos o mas normas, en consecuencia dicho problema es vuelve un impedimento para el desarrollo de las localidades. Luego, considerando al jurista Hans Kelsen, cita su libro “La Reine Rechtslehre” donde se precisa que “la norma basica es la unidad que constituye una multiplicidad de estandares mediante la presentacion de la razon de la validez de todos, asociados con estas disposiciones reglamentarias. Para Kelsen el pricipio organizador es la unidad del orden juridico. En este mismo texto cita a (Huerta) quien precisa que, la validez es determinada por la norma superior y esta regresión hasta la norma fundamental, establece la relacion que determina la unidad de orden juridico.”

1.3 MARCO CONCEPTUAL

En esta etapa del estudio, estableceremos ordenadamente, los conceptos que tienen relación con la investigación, a fin de que sea entendible y no se suscite confusiones ya que en algunos casos algunos conceptos tienen ciertas similitudes, del mismo modo, se describirán las acciones que toman los organismos dentro del ámbito ambiental.

Ordenamiento jurídico. - El ordenamiento jurídico peruano está integrado por las normas que emanan de los procedimientos de creación que él mismo impone y que son dictadas por los órganos o entes que tienen potestad normativa según sus pautas. (Rubio, 1980).

Conflicto Normativo. - El concepto de “Conflicto normativo” dista de ser claro debido a ni naturaleza vaga, por lo que mediante el análisis y descripción de sus

elementos básicos se intentara circunscribirlo para posteriormente, a partir de los conceptos jurídicos desarrollados proponer una tipología de los conflictos normativos que permita conocer y analizar sistemáticamente el fenómeno de la oposición entre las normas. (Huerta, Conflictos Normativos, 2003)

Ordenamiento territorial. - Tiene por objeto establecer las condiciones de uso y ocupación del territorio y de sus componentes, de manera que se realice de acuerdo con las características ecológicas, económicas, culturales y sociales de estos espacios, teniendo en cuenta la fragilidad, vulnerabilidad y endemismo de los ecosistemas y las especies, así como la erosión genética, con el fin de obtener el máximo aprovechamiento sin comprometer su calidad y sostenibilidad. (D.S. N°102- 2001-PCM). ESTRATEGIA NACIONAL DE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA DEL PERÚ.

Ordenación del Territorio (Carta Europea de Ordenación del Territorio, 1983), definió el Concepto señalando “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”.

Ordenamiento territorial ambiental. - 1. Proceso técnico-político orientado a la definición de criterios e indicadores ambientales que condicionan la asignación de usos territoriales y la ocupación ordenada del territorio. Responde a una planificación sobre el uso del territorio, es decir, anticipación y toma de decisiones relacionadas con acciones futuras en el territorio. (Resolución de Contraloría General N°470-2008- CG, Artículo 1.2.2 y Glosario). Guía de Auditoría Ambiental Gubernamental. 2. Es un instrumento que forma parte de la política de ordenamiento territorial. Es un proceso técnico-político orientado a la definición de criterios e indicadores ambientales que condicionan la asignación de usos territoriales y la ocupación ordenada del territorio. (Ley N° 28611, Artículo 17). Ley General del Ambiente.

Para la gestión de los recursos naturales, cada autoridad responsable toma en cuenta, según convenga, la adopción de medidas previas al otorgamiento de derechos, tales como: - Planificación. - Ordenamiento y zonificación. - Inventario

y valorización. - Sistematización de la información. - Investigación científica y tecnológica. - Participación ciudadana. (Resolución de Contraloría General N°470-2008-CG, Artículo 1.2.2 y Glosario). Guía de Auditoría Ambiental Gubernamental.

Zonificación Ecológica y Económica para el uso de los recursos naturales, el Artículo 11 de la Ley N° 26821 Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, precisa que la Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) del país se aprueba “como apoyo al ordenamiento territorial a fin de evitar conflictos por superposición de títulos y usos inapropiados, y demás fines. Dicha Zonificación se realiza en base a áreas prioritarias conciliando los intereses nacionales de la conservación del patrimonio natural con el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales”

Zonificación Ecológica y Económica (ZEE), es una de las herramientas que promueve el Ordenamiento Territorial, base de la formulación de políticas y planes nacionales, regionales y locales. El reglamento de Zonificación Ecológica y Económica define la ZEE como: “Un proceso dinámico y flexible para la identificación de diferentes alternativas de uso sostenible de un territorio determinado, basado en la evaluación de sus potencialidades y limitaciones con criterios físicos, biológicos, sociales, económicos y culturales. Una vez aprobada la ZEE se convierte en un instrumento técnico y orientador del uso sostenible de un territorio y de sus recursos naturales”

La Capacidad de Uso Mayor de una superficie geográfica, es definida como su aptitud natural para producir en forma constante, bajo tratamientos continuos y usos específicos. (Decreto Supremo N° 017-2009-AG)

La Clasificación de las Tierras según su Capacidad de Uso Mayor, es un sistema eminentemente técnico-interpretativo cuyo único objetivo es asignar a cada unidad de suelo su uso y manejo más apropiado. Esta labor, que traduce el lenguaje puramente científico del estudio de suelos a un lenguaje de orden práctico, se denomina “interpretación”. Las interpretaciones son predicciones sobre el comportamiento del suelo y los resultados que se puede esperar, bajo

determinadas condiciones de clima y de relieve, así como de uso y manejo establecidas. (Decreto Supremo N° 017-2009-AG).

El levantamiento de suelos, es una investigación del suelo que se apoya en la información de campo y de otras disciplinas científicas como: ecología, geomorfología y geología. El resultado es un mapa en el que se muestra la distribución geográfica o espacial de los diferentes suelos del área que se evalúa, acompañada por un reporte o memoria donde se define, clasifica de acuerdo al Sistema Soil Taxonomy, e interpreta las diferentes clases de suelos. Las interpretaciones predicen cómo se comportan los suelos para los diferentes usos y como responden al manejo. (Decreto Supremo N° 013-2010-AG).

CAPÍTULO II: EL PROBLEMA, OBJETIVOS, HIPÓTESIS Y VARIABLES

2.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

2.1.1. Descripción de la realidad problemática

Una de las máximas populares es “cada cosa en su lugar”, y es así como la naturaleza, se ha ordenado y ordena, sin la intervención del hombre; ahora, considerando nuestros hábitos voraces, ésta se vuelve vulnerable, por tanto, es necesario que se proteja.

Una de las formas menos costosas en el cuidado del ambiente es la preservación de los recursos naturales, es así la necesidad de generar normas que conserven dichos recursos, dentro de estas normas, tenemos el Ordenamiento Territorial y los Estudios de Zonificación Ecológica y Económica.

Para lograr un Ordenamiento Territorial, se necesita establecer políticas, criterios, herramientas y procedimientos claros para una gestión ideal por parte las instituciones, así mismo, en su elaboración es necesario que participen libremente todos los actores sociales, económicos, políticos y técnicos, que estén vinculados en la determinación del futuro de su territorio.

Esto generará una ocupación organizada, con un uso sostenible del territorio, donde cada cosa o recurso este en su lugar y pueda ser aprovechado o conservado por la sociedad en base a instrumentos técnicos que sustenten su gestión amparados en la Ley.

La Zonificación Ecológica y Económica como instrumento técnico, para su elaboración de basa en diversas normas, esta variedad normativa vuelve difuso el panorama, debido a que, por un lado algunas normas se vuelven permisibles en su elaboración y otras son tajantes, esta ambigüedad ha permitido que dichos instrumentos sean aprobados sin la evaluación de entidades vinculantes a la gestión territorial como es el caso del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego -MIDAGRI, entidad encargada de la evaluación de los estudios de Levantamiento de Suelos y de la Clasificación de Tierras según su Capacidad de Uso Mayor, el cual le otorga administración respecto de dicho recurso.

Esta realidad problemática nos llamó la atención para realizar esta investigación y realizar una evaluación jurídica de las normas e instituciones que intervienen en este proceso, considerando que, a partir de las Zonificaciones Ecológicas Económicas, se promueven otros documentos, que podrían tener una situación indefinida.

2.1.2. Formulación del problema

a) Problema General

¿Cuáles son los presupuestos jurídicos que determinan la validez jurídica de los documentos de Zonificación Ecológica y Económica emitidos por los gobiernos regionales?

b) Problemas Específicos

¿De qué manera influye normativa jurídica en la aprobación de las Zonificaciones Ecológicas y Económicas en el territorio peruano?

¿Cuál es la jerarquía jurídica relacionada con la aprobación de las Zonificaciones Ecológicas y Económicas en el territorio peruano?

2.2.FINALIDAD Y OBJETIVOS

2.2.1. Finalidad

La finalidad del estudio es revelar las desalineaciones de las políticas que se tiene en el Perú, en el marco de la elaboración del ordenamiento territorial y la elaboración de los Estudios de Zonificación Ecológica y Económica, con una mirada jurídico técnica que nos permita dilucidar los presupuestos jurídicos que determinan la validez de dichos documentos.

2.2.2. Objetivos

a) Objetivo general

Determinar presupuestos jurídicos que determinan la validez normativa de los documentos de Zonificación Ecológica y Económica emitidos por los gobiernos regionales

b) Objetivos Específicos

Analizar de qué manera influye la normativa jurídica en la aprobación de la Zonificaciones Ecológicas y Económicas en el territorio peruano.

Determinar la jerarquía jurídica relacionada con la aprobación de la Zonificaciones Ecológicas y Económicas en el territorio peruano.

Evaluar el alcance nacional mandatorio de los instrumentos normativos empleados en los estudios de Zonificación Ecológica y Económica.

2.2.3. Delimitación del Estudio

a) Delimitación espacial

El presente estudio de investigación se realiza a nivel de todo el territorio nacional, considerando que la normativa para elaboración de los Estudios de Zonificación Ecológica y Económica es aplicable para todas las regiones del país.

b) Delimitación temporal

Considerando que la Zonificación Ecológica y Económica se encuentra regulada por la Ley N° 26821 – “Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales”, de fecha 26 de junio de 1997 y por consiguiente el devenir de normas sucedáneas, la temporalidad del estudio se limita desde dicha fecha hasta la actualidad.

2.2.4. Justificación e importancia del estudio

a) Justificación Teórica.

La investigación, realizara una contrastación de la normativa utilizada para la elaboración de las zonificaciones ecológicas y económicas en el país, a fin de determinar cuál es la más adecuada.

b) Justificación Metodológica.

La investigación realiza una evaluación exhaustiva jerarquizada de la normativa nacional referida al Ordenamiento Territorial y la Zonificación Ecológica y Económica, instituciones intervinientes y procesos detallados en su elaboración, analizando que instrumentos y normas que no ejecutaron, considerando que, se obtuvieron Resoluciones de aprobación de las Zonificaciones Ecológicas y Económicas de diversas regiones del país.

c) Justificación Práctica.

Nuestro país tiene infinidad de recursos naturales y se encuentra catalogado como país Megadiverso, hecho que nos llena de orgullo, una de las formas de protegerlo ha sido la creación de la Zonificación Ecológica y Económica, sin embargo, de la revisión de la normativa nacional y el seguimiento de los procesos en la elaboración de estos documentos, se percibe que estos no han seguido todos los procedimientos establecidos, por ende se quiere determinar cuáles son los presupuestos jurídicos validos que se debieron seguir en sus formulaciones.

d) Justificación Social

Todos los seres del planeta nos servimos de una o de otra manera del ambiente, sin embargo el ser humano, es uno de los principales depredadores de la naturaleza, sus hábitos de consumo los últimos tiempos han puesto en vilo su frágil equilibrio, por tanto, el estado debe de velar por su protección del ambiente, consecuentemente se debe utilizar todas las herramientas necesarias, entre estas la Zonificación

Ecológica y Económica, pero para llegar a dicha protección la normativa debe ser clara precisa.

2.3. Hipótesis y variables

2.3.1 Hipótesis

Presupuestos jurídicos que cuestionan la validez jurídica de los documentos de Zonificación Ecológica y Económica emitidos por los gobiernos regionales son:

- a) Inobservancia de la promoción de uso y aplicación de la información contenida en los Estudios de Levantamiento de Suelos, como herramienta obligatoria en la elaboración de los Estudios de Zonificación Ecológica y Económica.
- b) Incumplimiento del Reglamento de Clasificación de Tierras según su Capacidad de Uso Mayor, en los estudios de Zonificación Ecológica y Económica, considerando su alcance nacional mandatorio.
- c) Ausencia de criterios jerárquicos relacionados con la aprobación de las Zonificaciones Ecológicas y Económicas en el territorio peruano, influyendo en los nuevos procesos administrativos con implicancia ambiental.

2.3.2 Variables

- Inobservancia de la promoción de uso y aplicación de la información de Estudios de Levantamiento de Suelos.
- Incumplimiento del documento de Clasificación de Tierras según su Capacidad de Uso Mayor.

- Ausencia de criterios jerárquicos sobre aprobación de las Zonificaciones Ecológicas y Económicas.

CAPÍTULO III: MÉTODO, TÉCNICA E INSTRUMENTOS

2.4. POBLACIÓN Y MUESTRA.

Dada la naturaleza dogmática del estudio de investigación no es posible determinar población y muestra.

Sin embargo, la investigación se enmarca dentro de la planificación estatal, respecto del Ordenamiento Territorial y la Zonificación Ecológica y Económica, en consecuencia su repercusión es nacional y afecta a toda la población.

2.5.DISEÑO

3.1.1 Investigación tipo Básica.

(Muntané, 2010) Se denomina investigación pura, teórica dogmática. Se caracteriza porque se origina en un marco teórico y permanece en él, El objetivo es incrementar los conocimientos científicos pero sin contrastarlos con ningún aspecto práctico o empírico.

3.1.2 No experimental

(Anavitarte, 2015) Diseño metodológico en el que el investigador no altera las condiciones en las que se manifiesta el objeto de estudio. Este diseño metodológico se denomina comúnmente ex post facto (después del hecho), pues plantea la recolección de datos de la investigación como algo posterior en el tiempo.

a) El diseño Correlacional

Los estudios correlacionales o explicativos, estos no manipulan las variables —por ello son no experimentales—, si manipulan el marco de observación de las variables, ya sea de forma temporal, espacial, causal, etc.

El diseño mide el comportamiento de variables dependientes respecto de variables independientes, sin influir en las variables. Son ideales en investigaciones sobre las cuales ya se tiene una base experimental sólida, por lo que el investigador puede valerse del conocimiento previo sobre el objeto de estudio, siendo la investigación una forma de identificar estas mismas relaciones en un contexto concreto.

3.1.3 Transversal

(Arispe, 2020) La recolección de los datos se realiza en un único momento. En este grupo están los estudios Exploratorios, Descriptivos y Correlaciones.

(Sánchez H. , 2018) Diseño transversal. Referido al diseño de investigación descriptivo o no experimental que toma en cuenta una o varias muestras en un momento determinado. Puede ser diseño transeccional correlacional o diseño transeccional descriptivo. (Hernández y Fernández, 2010, 2014).

3.1.4 Nivel de Investigación

3.1.4.1 Nivel de Investigación Explicativo

(Rus, 2020) La investigación explicativa, dado que se establece una relación de asociación causal entre categorías jurídicas del objeto de estudio, permitiendo conocer a profundidad el fenómeno de investigación. En resumen, lo que hace el investigador es partir de una idea general y entrar a analizar aspectos concretos en profundidad.

La investigación buscara revisar la normativa y darle una explicación de cómo ha ido desarrollándose, en la aprobación de los estudios de Zonificación Ecológica y Económica, en el Perú

3.1.4.2 Descriptiva. Porque se enfoca en detallar las características, contexto, tendencias no establecidas sobre un objeto sobre el cual ya existe bibliografía.

(Tantaleán, 2015) Este tipo de estudio se orienta al conocimiento de la realidad tal y como se presenta en una situación espacio-temporal dada, justamente por eso se habla de descripción. Aquí el investigador se centra en dar a conocer

las características del fenómeno en evaluación. Como su nombre lo indica, un estudio descriptivo se limita a describir con más o menos detenimiento la realidad investigativa y su evolución, sin explicar causas (Pineda Gonzales 1990, 12). Es decir, busca especificar las propiedades importantes de personas o cualquier otro fenómeno que sea sometido a análisis, midiendo y evaluando diversos aspectos del fenómeno a investigar, además de medir los conceptos o variables a los que se refiere.

3.1.4.3 Explicativa. Porque se busca descubrir el porqué de un fenómeno específico sus causas y efectos.

(Tantaleán, 2015) Esta clase de estudio se orienta al descubrimiento de factores causales, por lo que se responde finalmente a la pregunta ¿por qué se presenta así el fenómeno?, o ¿a qué se debe tal o cual evento?

3.1.5 Enfoque de Investigación Cualitativa.

(Fernández, 2015) Investigación que se concentran en una situación, hecho, evento o fenómeno jurídico en particular que describirán a partir de observaciones, entrevistas, intervención, etc.

(Hernández, 2014), Se basan en una lógica y proceso inductivo de explorar y describir para luego generar perspectivas teóricas. Van de lo particular a lo general.

En estos estudios el investigador, aprovecha mejor el estudio de los procesos, más que fundamentarse en la revisión de la literatura para seleccionar y definir las variables o conceptos clave del estudio.

2.6. MÉTODO

3.1.6 Método general

3.1.6.1 Hipotético deductivo. En la investigación se aplicó este método, el cual es un procedimiento basado en premisas, establece hipótesis, y luego verifica las mismas, para finalmente hacer las respectivas conclusiones de los hechos.

(Hernández A. , 2008) Este método señala que la lógica de la investigación científica se basa en la formulación de una ley universal y en el establecimiento de condiciones iniciales relevantes que constituyen la premisa básica para la construcción de teorías. Dicha ley universal se deriva de especulaciones o conjeturas más que de consideraciones inductivistas.

3.1.7 Método específicos

3.1.7.1 Método Dogmático jurídico. Se revisó fuentes documentales jurídicas nacionales e internacionales, relacionadas con la gestión de la Zonificación Ecológica y Económica a Nivel Nacional.

(Fernández, 2015) Su objeto de estudio son las normas positivas, instituciones o conceptos jurídicos que emanan de distintas fuentes del Derecho, como la jurisprudencia, la costumbre, etc. (Ramos 2011: 94-95; Aranzamendi 2005: 189-192), las que, a su vez, son fuentes de la investigación, como la doctrina jurídica. Utiliza técnicas y herramientas documentales, no empíricas. Un ejemplo podría ser una investigación sobre la naturaleza jurídica del silencio administrativo positivo.

3.1.7.2 Método Hermenéutico.

(Villabella, 2015) El método que posibilita entender los significados del objeto que se estudia a partir de una triple perspectiva: a) la del fenómeno en sí mismo; b) la de su engarce sistémico-estructural con una totalidad mayor, y c) la de su interconexión con el contexto histórico-social en el que se desenvuelve. Puede concebirse como el arte de comprensión de actos y manifestaciones humanas a partir de descifrar el contexto lingüístico y los cánones psicológicos de quien lo produce. Es el procedimiento para abordar a la realidad humana, que es por esencia interpretativa.

3.1.7.3 Método Argumentativo

(Blanno, 2017) El método argumentativo, contrasta las posiciones teóricas de diversos estudiosos del tema en particular, para finalmente generar una propuesta en la que se modifiquen o mejoren dichos criterios.

(Huerta, 2017) Con objeto de analizar los procesos de interpretación y argumentación en materia constitucional, es conveniente adoptar la concepción semántica de la norma. Así, por enunciado normativo se entiende la expresión lingüística de una norma; la norma es, por tanto, el significado de un enunciado normativo, y su función es prescribir conductas. De tal forma que para conocer la norma es preciso interpretarla, ya que la operación intelectual mediante la cual se identifica el significado de los enunciados normativos es la interpretación, y si la interpretación ha de producir efectos jurídicos, ésta ha de ser justificada mediante argumentos.

3.1.7.4 Método Histórico - lógico

(Villabella, 2015) Permite enfocar el objeto de estudio en una sucesión evolutiva destacando los aspectos generales de su

desarrollo, las tendencias de su progreso, las etapas de su desenvolvimiento, sus conexiones fundamentales y causales. Esto posibilitara entender el comportamiento histórico de la cuestión evaluada y explicaría, su aspecto y desarrollo actual.

3.1.8 Técnicas e instrumentos de Recolección de Datos.

3.1.8.1 Análisis documental.

(Botero, 2003) El investigador capta datos aparentemente desconectados y dispersos, que a través del análisis crítico se construyan procesos coherentes de aprehensión del fenómeno y de abstracción discursiva del mismo, para así valorar o apreciar nuevas circunstancias. Consuelo Hoyos Botero opina respecto de la investigación documental lo siguiente: “Es un trabajo constitutivo donde la interpretación, la crítica y la argumentación racional, juegan un papel preponderante porque permiten llevar a cabo inferencias y relaciones. Se trata de ir de la parte (unidad de análisis) al todo (fenómeno estudiado a través de la representación teórica), para explicitar un argumento de sentido que explique y totalice una cierta visión “paradigmática, semántica y pragmática” en orden a dilucidar una particular manera de apreciar el fenómeno, una construcción global de significados y una trascendencia en lo real de estos elementos con repercusiones prácticas en el entorno social”

2.7.PROCESAMIENTO DE DATOS

El procesamiento de datos (normas) de la presente investigación ha partido desde la recolección de datos hasta la presentación de los mismos de manera sistematizada. Básicamente se han abordado tres etapas: Recolección, procesamiento y presentación.

La base de datos documental del trabajo de investigación estuvo constituida por registros teóricos de análisis dogmático, doctrinario, legislativo y jurisprudencial.

CAPÍTULO IV: PRESENTACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS

4.1 PRESENTACIÓN DE RESULTADOS.

El presente estudio, investiga la no aplicación de dos normas en los procesos de aprobación de los Estudios de Zonificación ecológica y Económica en el Perú, el Decreto Supremo N° 017-2009-AG que aprueba “Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor” y el Decreto Supremo N° 013-2010-AG que aprueba el “Reglamento para la ejecución de levantamiento de suelos”, ambas normas de **aplicación obligatoria**, según lo señalado en sus disposiciones; a esto se suma que también se le otorgó al Ministerio de Agricultura y Riego hoy Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego – MIDAGRI, la rectoría en relación a la evaluación de los Estudios de Levantamiento de Suelos

a nivel nacional, siendo la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios, la encargada de evaluar y aprobar dichos levantamientos.

A continuación se detallan las normas en mención.

Decreto Supremo N° 017-2009-AG Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor, de 02 de setiembre de 2009

“Artículo 2.- El Ministerio de Agricultura, por medio de su órgano competente, es el responsable de la ejecución, supervisión, promoción y difusión de la Clasificación de Tierras en el ámbito nacional, en concordancia con el Ministerio del Ambiente, como autoridad encargada de promover la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables, entre ellos el recurso suelo.

Artículo 3.- El Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor es de alcance nacional.

Su aplicación corresponde a los usuarios del suelo en el contexto agrario, a las instituciones públicas y privadas, así como a los gobiernos regionales y locales.”

Al respecto se tiene que, la aplicación es nacional y que el ente encargado es el MIDAGRI, por medio de su órgano competente, en este caso recae en la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios.

“Capítulo I De los Fines y Alcances

Artículo 1.- De la finalidad y alcances de la reglamentación sobre capacidad de uso mayor de las tierras

(...)

e) El Reglamento de Clasificación de Tierras según su Capacidad de Uso Mayor es de **alcance nacional**, correspondiendo su aplicación a los usuarios del suelo en el contexto agrario, la **Zonificación Ecológica**

Económica y el Ordenamiento Territorial, las instituciones públicas y privadas, así como por los gobiernos regionales y locales.

(...)

Artículo 8.- Aspectos Conceptuales

- a. La Capacidad de Uso Mayor de una superficie geográfica es definida como su aptitud natural para producir en forma constante, bajo tratamientos continuos y usos específicos.
- b. La Clasificación de las Tierras según su Capacidad de Uso Mayor es un sistema eminentemente técnico-interpretativo cuyo único objetivo **es asignar a cada unidad de suelo su uso y manejo más apropiado.**

(...)

- e. **Una unidad de tierra clasificada para una aptitud determinada, debe ser para su uso sostenible, es decir, para una productividad óptima y permanente bajo un sistema de manejo establecido. (...)**

Decreto Supremo N° 013-2010-AG Reglamento para la ejecución de levantamiento de suelos, de 20 de noviembre de 2010

La presente norma, surge del pedido del artículo 17 del Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor, el cual fue aprobado por Decreto Supremo N° 017-2009-AG, de fecha de publicación 2 de septiembre de 2009, el cual señala:

“Artículo 17.- Actualización de Reglamento de Levantamiento de Suelos

El órgano competente del Ministerio de Agricultura, actualizará el Reglamento de Levantamiento de Suelos aprobado mediante Decreto Supremo N° 033-85-AG, en un plazo no mayor de ciento ochenta (180) días calendario, a partir de promulgado el presente Reglamento, en vista de que constituye la **base temática técnico-científica** en el que se basa el presente Reglamento de Clasificación de Tierras por su capacidad de Uso Mayor.

Es necesario, también señalar que, mediante Resolución Ministerial N° 0847-2009-AG de fecha de publicación 8 de diciembre de 2009, se designa a la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios, como el órgano competente del Ministerio de Agricultura para la ejecución, supervisión, promoción y difusión del Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor.

“Artículo 1º.- Designar a la Dirección General de Asuntos Ambientales como el órgano competente del Ministerio de Agricultura, encargada de la ejecución, supervisión, promoción y difusión del Reglamento de Clasificación de Uso de Mayor aprobado por Decreto Supremo N° 017-2009-AG.

Artículo 2º.- Facultar a la Dirección General de Asuntos Ambientales para emitir directivas y/o normas de procedimiento que sean necesarias para la adecuada aplicación del Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor.”

Al respecto, mediante lo dispuesto se puede corroborar que el encargado de la parte técnica - científica y para la emisión de normas sobre la Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor, es la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios, es decir que dicha dirección se convirtió en la dueño del proceso.

Ahora, sobre lo dispuesto en Decreto **Supremo N° 013-2010-AG, tenemos.**

“Capítulo I De los Fines, Objetivos y Alcance

Artículo 1.- De los fines. Son fines del presente reglamento:

- a) Homogenizar los criterios técnicos utilizados, por los especialistas aplicables en los diferentes niveles de levantamiento de suelos.
- b) Promover el uso y aplicación de la información obtenida en los estudios de levantamiento de suelos de modo tal, que constituya una **herramienta obligatoria** en la elaboración de los diferentes estudios ambientales (Estudios de Impacto Ambiental, Evaluaciones

Ambientales Preliminares, Planes de Cierre de Minas o de alguna otra actividad, Vulnerabilidad Física, Zonificación Ecológica Económica, Zonificación Ecológica, Zonificación Agroecológica, entre otros), así como para la planificación del uso y, del manejo de cultivos silvoagropecuarios.

(...)

Artículo 3.- Alcance El presente reglamento es de aplicación a nivel nacional. Sus disposiciones son de cumplimiento obligatorio por los organismos público y privado, así como por todo profesional especialista, que realice levantamiento de suelos en forma independiente.

(...)

Artículo 5.- De la validez técnica jurídica del levantamiento de suelos. El levantamiento de suelos, para tener validez técnica-jurídica se sujetará a las normas establecidas en el presente reglamento.

(...)

Artículo 7.- Del órgano competente para el levantamiento de suelos

El órgano competente para la aplicación del presente Reglamento, es la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios del Ministerio de Agricultura.

(...)

Artículo 10.- De la aprobación del levantamiento

Una vez realizado el levantamiento de suelos, el titular deberá **presentarlo a la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios** del Ministerio de Agricultura **para su revisión y aprobación**, de acuerdo con los métodos y procedimiento señalados en el presente Reglamento.

(...)

Capítulo III DEL LEVANTAMIENTO DE SUELOS

Artículo 13.- Del levantamiento de suelos

El levantamiento de suelos es una investigación del suelo que se apoya en la información de campo y de otras disciplinas científicas como: ecología, geomorfología y geología.

(...)

Las interpretaciones predicen cómo se comportan los suelos para los diferentes usos y cómo responden al manejo.

Artículo 14.- Aplicaciones del levantamiento de suelos

Los levantamientos de suelos se aplican en diferentes ámbitos entre estos tenemos **los estudios de Zonificación Ecológica, Zonificación Ecológica - Económica**, Ordenamiento Territorial, Ordenamiento Ambiental, y Estudios de Impacto Ambiental, para la determinación de los impactos que puedan producir las diferentes actividades antrópicas, sobre los suelos, que permitan tomar decisiones y plantear medidas de manejo y conservación, para evitar, disminuir o mitigar su deterioro.

Artículo 15.- Del objetivo del levantamiento de suelos El levantamiento de suelos tiene como objetivo identificar y caracterizar los diferentes tipos de suelos de un área determinada, a fin de establecer su uso.

Artículo 16.- De los niveles de levantamiento Los niveles de levantamiento de suelos, de mayor a menor detalle, son los siguientes:

1. Muy detallado o de primer orden 2. Detallado o de segundo orden 3. Semidetallado o de tercer orden 4. Reconocimiento o de cuarto orden 5. Exploratorio o de quinto orden.

(...)

Capítulo VI DE LA REVISIÓN Y APROBACIÓN

Artículo 23.- De la firma de los levantamientos de suelos

Los mapas de suelos e interpretativo y su informe o Memoria Descriptiva que presente el Titular, deben estar **firmados por el Profesional Especialista en la materia**, responsable del estudio de suelos, el mismo que deberá estar colegiado y habilitado por el Colegio de Ingenieros del Perú (CIP), e **inscrito en el Registro Nacional correspondiente de especialistas en Levantamiento de Suelos** de la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios.

Artículo 24.- De la solicitud de aprobación del levantamiento de suelos

El titular solicitará a la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios la aprobación del levantamiento de suelos, (...)

Artículo 26.- De la expedición de la resolución de aprobación

Con la opinión técnica favorable de los especialistas de la Dirección General de Asuntos Ambientales, **el Director General de Asuntos Ambientales expedirá la Resolución aprobando el Levantamiento de Suelos.”**

En los recientes días 24 de abril de 2022 mediante Decreto Supremo N° 005-2022-MIDAGRI, en su Primera Disposición Complementaria Derogatoria dispone, derogar el Decreto Supremo N° 017-2009-AG, y a la vez aprueba el Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor, citando.

“Derógase el Decreto Supremo N° 017-2009-AG, que aprueba el Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor, a partir de la vigencia del presente Decreto Supremo, con excepción del numeral 9.1 del artículo 9 y los Anexos III y IV del citado Reglamento, para fines exclusivamente de aplicación de la Resolución Ministerial N° 0194-2017-MINAGRI, que aprueba los “Lineamientos para la ejecución del proceso de evaluación agrológica de las tierras de las comunidades nativas y la clasificación por su capacidad de uso mayor a nivel de Grupo, con fines de titulación”.

La mencionada derogación, tiene su inicio en la quinta Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, que establece que el MIDAGRI, conjuntamente con el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre - SERFOR y, en coordinación con el Ministerio del Ambiente - MINAM, adecúan el Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor.

Decreto Supremo N° 005-2022-MIDAGRI, que Aprueba El Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor, de fecha de publicación 24 de abril de 2022

“Artículo 1.- Objeto. El presente Reglamento tiene por objeto establecer disposiciones y regular el procedimiento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor – CTUM

Artículo 3.- Definiciones

(...)

3.4 Capacidad de Uso Mayor.- Aptitud natural de una superficie geográfica para generar bienes y servicios en forma constante, bajo tratamientos continuos y usos específicos.

3.5 Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor.- Sistema técnico-interpretativo cuyo único objetivo es asignar a cada unidad de tierra su uso y manejo más apropiado.

(...)

Artículo 6.- Entidades competentes

6.1 El Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego - MIDAGRI, a través de la **Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios - DGAAA** es responsable de la **elaboración, supervisión, evaluación y aprobación** de los estudios de levantamiento de suelos y clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor; así como, de su promoción y difusión en el ámbito nacional.

(...)

Artículo 9.- Observación obligatoria

Toda CTCUM, que elaboren otros organismos de los sectores públicos o privados, debe sujetarse obligatoriamente a las normas establecidas por el presente Reglamento, **y debe ser aprobada por el órgano competente del MIDAGRI.”**

Asimismo, considerando que la Dirección de Asuntos Ambientales Agrarios es la entidad encargada de evaluar los estudios de levantamiento de suelos, el cual a su vez utiliza el reglamento de clasificación de suelos por su capacidad de uso mayor, se revisó su ROF.

Decreto Supremo N° 008-2014-MINAGRI Aprueban Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura y Riego – MINAGRI, 24 de julio de 2014.

“Artículo 64.- Dirección de Asuntos Ambientales Agrarios

La Dirección de Asuntos Ambientales Agrarios es el órgano encargado de implementar acciones en el marco del Sistema nacional de gestión Ambiental, para la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables de su competencia, en concordancia con los lineamientos de las Políticas Nacionales Agraria y Ambiental; así como promover la gestión eficiente del recurso suelo para uso agrario.

Artículo 65.- Funciones de la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios.

(...)

- d) Aprobar instrumentos de gestión ambiental del sector; así como el **levantamiento de suelos**, en el marco de la normatividad vigente.
- k) Proponer, conducir y **supervisar la Clasificación de Tierras por su capacidad de Uso Mayor en el ámbito nacional** en el contexto agrario, en concordancia con el Ministerio del Ambiente.

(...)

Artículo 68.- Dirección de Evaluación de los Recursos Naturales.

(Pertenece también a la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios)

- f) Elaborar el levantamiento de suelos, así como emitir opinión técnica a las solicitudes presentadas para su aprobación.

- g) Elaborar, ejecutar, supervisar, promover y difundir la clasificación de tierras por su Capacidad de Uso Mayor en el ámbito nacional en el contexto agrario, en concordancia con el Ministerio del Ambiente.

4.1.1 Instrumentos Internacionales

Todos los convenios que y protocolos los cuales ha firmado el Perú, tiene que ver con el desarrollo ambiental dentro del cual implícitamente se encuentra el cuidado del suelo, y el ordenamiento territorial, estos son: “la Cumbre de Desarrollo Sostenible de Santa Cruz de la Sierra (1997); la Cumbre del Milenio 2000 y los objetivos de Desarrollo del Milenio; la Cumbre Río+5, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo (2002); el Convenio sobre Diversidad Biológica; el Convenio de Cambio Climático; la Declaración sobre Bosques; el Convenio sobre Desertificación; el Protocolo de Kyoto; la Convención relativa a Humedales (RAMSAR 1971); Convenio N° 169 OIT; Convenio de Lima de 1981, para la aplicación del Plan de Acción para la Protección de la Zona Marina y Áreas Costeras del Pacífico Sudeste para la aplicación del Programa de Mares Regionales.”

4.1.2 Instrumentos Nacionales

Para poder abordar el tema, es necesario comprender dos conceptos principales uno el de Ordenamiento territorial y el otro de el de Zonificación Ecológica y Económica, para luego pasar a describir las diversas normas nacionales que intervienen en este proceso de elaboración de las zonificaciones ecológicas y económicas y las instituciones implicadas, realizando un análisis de la pertinencia de estas en los procesos de elaboración de dicho documento, así mismo, analizar jurídicamente el por qué no se tuvieron en cuenta las normas del MINAGRI.

“Ordenamiento Territorial.- Es un proceso político-técnico, en la medida que involucra la toma de decisiones y acciones concertadas de los actores sociales, económicos, políticos y técnicos a fin de regular la

gestión, promoción y regulación del uso, ocupación y transformación del territorio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo sociales, económico y cultural, en armonía con el ambiente.

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

Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) o Zonificación Económica Ecológica.- Instrumento del Ordenamiento Territorial consistente en un proceso participativo, concertado, dinámico y flexible, que genera información sobre diversas alternativas de uso sostenible de un territorio determinado, basado en la evaluación de sus potencialidades y limitaciones con criterios físicos, biológicos, sociales, económicos y culturales.

Una vez aprobada, la ZEE constituye en un instrumento técnico y orientador, base para la formulación de políticas y planes de ordenamiento y/o acondicionamiento territorial así como de políticas y planes de desarrollo (nacional, regional, local y sectorial).

La Zonificación Ecológica y Económica “es un instrumento de gestión pública central y en la práctica es algo sencillo, pues se trata de identificar en un territorio concreto todo lo que existe al interior: descripción del territorio, potencial económico y productivo, ubicación de los recursos naturales, entre otros. Todo ello permite tener una idea precisa de lo que hay en la zona y de lo que se puede y no se puede hacer, y dónde hacerlo.” (MINAM, Glosario de Términos de la Gestión Ambiental Peruana, 2012)

En primer lugar tenemos nuestra carta magna, la cual respecto, de los derechos ambientales, Ordenamiento territorial y zonificación ecológica y económica, cita:

Constitución Política del Perú – 1993

“CAPÍTULO I DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA PERSONA

“Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho:

(...)

22. A la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.”

La constitución consiga, que todos los peruanos tenemos el derecho a gozar de un ambiente que brinde las condiciones para el desarrollo de las personas, este hecho es de importancia considerando de que, el ordenamiento territorial permite, “un desarrollo equilibrado para los habitantes de todo el territorio en cuestión, mejora la calidad de vida de los ciudadanos, facilita el acceso a las diferentes zonas del espacio, gestiona responsablemente los recursos naturales para evitar un consumo excesivo, mantiene en buenas condiciones el territorio para garantizar una vida tranquila a las personas y protege al medioambiente.” (J, 2021)

“CAPÍTULO XIV DE LA DESCENTRALIZACIÓN

(...)

“Artículo 192°.- Los gobiernos regionales promueven el desarrollo y la economía regional, fomentan las inversiones, actividades y servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo.

(...)

7. Promover y regular actividades y/o servicios en materia de agricultura, pesquería, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, vialidad, comunicaciones, educación, salud y medio ambiente, conforme a ley.”

Ley N° 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, 26 de Junio de 1997

Zonificación Ecológica y Económica para el uso de los recursos naturales

“Artículo 11º.- La Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) del país se aprueba a propuesta de la Presidencia del Consejo de Ministros, en coordinación intersectorial, como apoyo al ordenamiento territorial a fin de evitar conflictos por superposición de títulos y usos inapropiados, y demás fines. Dicha Zonificación se realiza en base a áreas prioritarias conciliando los intereses nacionales de la conservación del patrimonio natural con el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. Conservación de recursos naturales a través de delimitación de áreas, declaración de especies en extinción, reservas o Vedas.”

Es en esta norma donde menciona por primera vez el termino Zonificación Ecológica y Económica (ZEE), y la señala como apoyo para el desarrollo del ordenamiento territorial.

Decreto Supremo N° 045-2001-PCM, Constituyen la Comisión Nacional para el Ordenamiento Territorial Ambiental, 27 de Abril de 2001.

“Artículo 1.- Declárase de interés nacional el ordenamiento territorial ambiental en todo el país, y constitúyase la Comisión Nacional para el Ordenamiento Territorial Ambiental.

(...)

Artículo 3.- Encargase a la Comisión Nacional para el Ordenamiento Territorial Ambiental que en el plazo de 120 días contados a partir de su instalación, eleve a la Presidencia del Consejo de Ministros el proyecto de reglamento sobre Zonificación Ecológica Económica (ZEE), prevista en el Artículo 11 de la Ley N° 26821 - Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales.

La ZEE servirá de **marco de referencia espacial a los planes sectoriales y regionales**, así como para promover y orientarla inversión privada.”

Con el presente documento se crea la Comisión Nacional para el Ordenamiento Territorial Ambiental, el cual estuvo constituido por representantes de diversas instituciones, asimismo, se declaró de interés el ordenamiento territorial ambiental en el Perú.

Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, 25 de julio de 2002.

“Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente ley tiene por finalidad establecer las definiciones básicas, criterios técnicos y los procedimientos para el tratamiento de demarcación territorial que es competencia exclusiva del Poder Ejecutivo de conformidad con el numeral 7) del Artículo 102 de la Constitución Política del Perú, así como lograr el saneamiento de límites y la organización racional del territorio de la República.

Artículo 2.- Definiciones básicas

(...)

2.6. Diagnóstico y zonificación para fines de demarcación territorial.- Son estudios territoriales de evaluación y análisis de las interacciones físicas, culturales y económicas, las cuales transforman, estructuran y finalmente organizan la dimensión espacial y/o geográfica de las circunscripciones político-administrativas. Estos estudios forman parte de los instrumentos técnicos normativos.

(...)

Artículo 5.- De los Organismos competentes

(...)

2. Los Gobiernos Regionales organizan, evalúan y formulan los expedientes técnicos correspondientes a las acciones de demarcación

territorial en su ámbito de responsabilidad, en el marco de planes y políticas nacionales, así como de la normativa vigente.”

Este último artículo, fue modificado por Ley N° 30918, publicada el 25 febrero 2019

“5.2 Gobiernos regionales.- Los gobiernos regionales son competentes para elaborar y aprobar, previa opinión favorable de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial - SDOT-PCM, los estudios de diagnóstico y zonificación EDZ de las provincias de su ámbito.”

En esta norma, asignan la competencia de demarcación territorial al poder Ejecutivo, para conseguir uno de los problemas que afecta al país que es la delimitación interna.

Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, 18 de noviembre de 2002

“Artículo 53 Funciones en materia ambiental y de ordenamiento territorial
a. Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia ambiental y de ordenamiento territorial, en concordancia con los planes de los Gobiernos Locales.”

Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, 27 de mayo de 2003

“Artículo 73 Materias de Competencia Municipal
a) Planificar integralmente el desarrollo local y el ordenamiento territorial, en el nivel provincial.”

Decreto Supremo N° 191-2020-PCM que aprueba el Reglamento de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, 9 de diciembre de 2020. (Derogado por el Literal a) de la Única Disposición Complementaria Derogatoria del Decreto Supremo N° 191-2020-PCM, publicado el 09 diciembre 2020.)

“Artículo 1.- Objeto

El presente reglamento establece definiciones, principios, criterios, procesos y requisitos para el tratamiento de las acciones de demarcación territorial.

(...)

Disposiciones Complementarias Transitorias

PRIMERA.- Estudios de Diagnóstico y Zonificación

El Estudio de Diagnóstico y Zonificación (EDZ) presentado a la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial (SDOT) luego de cumplido el plazo referido en el segundo párrafo de la Primera Disposición Complementaria Final del presente reglamento es evaluado conforme a las normas de este reglamento.

El EDZ presentado a la SDOT antes de culminado el plazo referido en el segundo párrafo de la Primera Disposición Complementaria Final del presente reglamento, es evaluado por la SDOT según las normas del reglamento de la Ley N° 27795 aprobado con el Decreto Supremo N° 019-2003-PCM.”

Decreto Supremo N° 027-2003-VIVIENDA Aprueban el reglamento de acondicionamiento territorial y desarrollo urbano, 6 de octubre de 2003, (Derogado por el Artículo 2 del Decreto Supremo N° 004-2011-VIVIENDA, publicado el 17 junio 2011)

“Artículo 1°.- El presente Reglamento constituye el marco normativo nacional para los procedimientos que deben seguir las municipalidades en el ejercicio de sus competencias en materia de planeamiento y gestión de acondicionamiento territorial y desarrollo urbano.”

Decreto Supremo N° 087-2004-PCM Aprueban el Reglamento de Zonificación Ecológica y Económica (ZEE), 23 de diciembre de 2004

“Artículo 1.- Naturaleza de la Zonificación Ecológica y Económica-ZEE

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

Artículo 2.- Finalidad de la Zonificación Ecológica y Económica-ZEE

Orientar la toma de decisiones sobre los mejores usos del territorio, considerando las necesidades de la población que la habita y en armonía con el ambiente.

(...)

Artículo 4.- Niveles de Estudio

Los estudios de Zonificación Ecológica y Económica-ZEE, serán ejecutados a tres niveles o escalas, de acuerdo con la dimensión, naturaleza y objetivos planteados: macrozonificación, mesozonificación y microzonificación.

a) Macrozonificación

Contribuye a la elaboración y aprobación de políticas y planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, principalmente de los ámbitos: nacional, macroregional y regional. La cartografía aplicable corresponde a una escala de trabajo menor o igual a 1:250.000.

b) Mesozonificación

Contribuye a la elaboración y aprobación de planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, así como a la identificación y promoción de proyectos de desarrollo, principalmente en ámbitos regionales, cuencas hidrográficas o en áreas específicas de interés. La

cartografía aplicable corresponde a una escala de trabajo de 1:100.000

c) Microzonificación

Contribuye a la elaboración, aprobación y promoción de los proyectos de desarrollo, planes de manejo en áreas y temas específicos en el ámbito local. Igualmente, contribuye al ordenamiento y acondicionamiento territorial, así como al desarrollo urbano. La cartografía aplicable corresponde a una escala de trabajo mayor o igual a 1:25.000. (...)

Artículo 22.- De la Etapa Aprobación

Los estudios de Zonificación Ecológica y Económica-ZEE, serán aprobados por la autoridad competente en el nivel correspondiente, según lo planteado en la etapa inicial: nacional, regional y local.

a) Nacional, es aprobada por Decreto Supremo de la Presidencia de Consejo de Ministros.

b) Regional, la ZEE es aprobada por Ordenanza del Gobierno Regional respectivo.

c) Local, la ZEE es aprobada por Ordenanza Municipal del Gobierno Local Provincial, con opinión favorable del Gobierno Regional respectivo.

(...)

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

Tercera.- Las instituciones públicas de investigación científica y tecnológica prestarán el apoyo técnico y científico al proceso de Zonificación Ecológica y Económica - ZEE en todos los niveles espaciales de ejecución.”

Ley N° 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA), 8 de junio de 2004

“Artículo 6.- De los Instrumentos de Gestión y Planificación Ambiental

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

h) El establecimiento de la política, criterios, metodologías y directrices para el Ordenamiento Territorial Ambiental”

Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, 15 de octubre de 2005

“Artículo 20.- De los objetivos de la planificación y el ordenamiento territorial

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

Artículo 21.- De la asignación de usos

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

Resolución presidencial N° 135-2005-CONAM/PCD, primer plan Operativo Bianual para la ZEE (agosto 2005-julio 2007), 8 de agosto de 2005

“II. Plan Operativo Bianual 2005-2007 El Plan Operativo Bianual, considera procesos de ZEE a formularse en el período agosto 2005 - julio

2007 que serán ejecutados por las instituciones nacionales, regionales y locales dentro sus respectivas jurisdicciones, con el seguimiento y asesoramiento técnico de la Autoridad Ambiental.”

Decreto del Consejo Directivo N° 010-2006-CONAM-CD, Aprueban la Directiva "Metodología para la Zonificación Ecológica y Económica", 26 de junio de 2006

1.1 Marco Conceptual (...)

Ordenamiento Territorial (OT), como el Instrumento que forma parte de la política de Estado sobre el Desarrollo Sostenible. Proceso Político en la medida que involucra la toma de decisiones concertadas de los actores sociales, económicos, políticos y técnicos, para la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio. Proceso Técnico Administrativo porque orienta la regulación y promoción de la localización y desarrollo de los asentamientos humanos, actividades económicas, sociales y el desarrollo físico espacial, **sobre la base de la ZEE.**

Ordenamiento Ambiental Territorial (OAT) es definido en el Reglamento de la Ley Marco del Sistema de Nacional de Gestión Ambiental (D.S. N° 008-2005-PCM): “El ordenamiento ambiental del territorio es un instrumento que forma parte de la política de ordenamiento territorial. Es un proceso técnico-político orientado a la definición de criterios e indicadores ambientales para la asignación de usos territoriales y la ocupación ordenada del territorio”.

En este marco, está implícito que el ordenamiento ambiental del territorio es parte indisoluble de un proceso mayor que es el ordenamiento territorial.

(...)

1.3 Objeto. - Establecer la metodología a seguir para la Zonificación Ecológica y Económica-ZEE en ámbitos de diferente alcance territorial. La aplicación de la Metodología para la ZEE, al incorporar criterios físicos, químicos, biológicos, sociales, económicos y culturales, permitirá

a las circunscripciones del ámbito nacional, regional y local, contar con una herramienta flexible y accesible que servirá de base al diseño y formulación de políticas, planes, programas y proyectos orientados al desarrollo sostenible.

(...)

1.4 Base Legal (...)

Marco Nacional

- Reglamento para la Ejecución de Levantamiento de Suelos (DS N° 033-85-AG del 12 de abril de 1985).

Al respecto es necesario mencionar de que en esta directiva sobre la Metodología para la Zonificación Ecológica y Económica, se precisa que se debe trabajar con un marco legal establecido, dentro de los cuales se encuentra, el DS antedicho, el cual fue derogado por el Artículo 2 del Decreto Supremo N° 013-2010-AG, reglamento en evaluación por este estudio para su análisis jurisprudencial.

En resumen, sobre la Metodología para la formulación de la Zonificación Ecológica y Económica, tenemos:

“(...)

- i. Fase Preliminar: esta tiene 4 etapas, definición de objetivos y alcances de la ZEE, establecimiento del equipo técnico, definición del marco de referencia, términos de referencia y plan de trabajo detallado.
- ii. Fase de generación de información temática, consta de Recopilación y análisis de Información Existente, Adquisición y preparación de materiales de percepción remota y cartográfica, Generación de información temática, Sistematización de la información y elaboración de mapas temáticos,
- iii. Fase de Análisis,
Generación de base de Datos Preliminar, Delimitación de las Unidades Ecológicas Económicas (UEE), Unidades sociales, económicas y culturales, Identificación de Unidades Ecológicas Económica
- iv. Fase de Evaluación, consta de Evaluación de la Unidades Ecológicas Económicas, Determinación de las Zonas Ecológicas- Económicas

- v. Fase de Validación de la Propuesta, Participación de la Población Involucrada, Concertación y validación de la propuesta.

(...)

2.3.3 Etapa de aprobación

Las propuestas de Zonificación Ecológica y Económica-ZEE, concertada y consensuada, serán aprobadas por la autoridad competente en el nivel correspondiente:

- a) Nacional, es aprobada por Decreto Supremo de la Presidencia de Consejo de Ministros.
- b) Regional, la ZEE es aprobada por Ordenanza del Gobierno Regional respectivo.”

Al respecto, tenemos que en la etapa de Generación de información temática, señala que se debe trabajar especial y conjuntamente en las disciplinas como suelos con geología, vegetación entre otros, generando mapas, específicos que luego permitan la evaluación de las Unidades Ecológicas Económicas - UEE, entre estos el Mapa de capacidad de uso mayor de la tierra – CUM, el cual se obtiene utilizando el Levantamiento de suelos correspondiente y que por norma le corresponde ser evaluado por el Ministerio de Agricultura.

Una de las bases de los estudios de zonificación ecológica, son las Unidades Ecológicas, los cuales son espacios geográficos que expresan características homogéneas del suelo, las cuales luego permitirán con análisis de otras variantes, delimitar las zonas ecológicas de los lugares estudiados.

Decreto Legislativo N° 1013 Ley de creación, organización y funciones del Ministerio del Ambiente, 13 de Mayo de 2028.

Señala que entre sus funciones está establecer la política, los criterios, las herramientas y los procedimientos de carácter general para el ordenamiento territorial nacional, en coordinación con las entidades correspondientes; también conducir el proceso.

**Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM, política Nacional Ambiental,
06 de octubre de 2016**

“Objetivos

5. Alcanzar el ordenamiento del uso y ocupación del territorio nacional, mediante la Zonificación Ecológica Económica, en un marco de seguridad jurídica y prevención de conflictos.

(...)

8. CUENCAS, AGUA Y SUELOS Lineamientos de política

a) Impulsar la gestión integrada de cuencas, con enfoque ecosistémico para el manejo sostenible de los recursos hídricos y en concordancia con la política de ordenamiento territorial y zonificación ecológica y económica.

(...)

11. ORDENAMIENTO TERRITORIAL Lineamientos de política

a) Impulsar el Ordenamiento Territorial nacional y la Zonificación Ecológica Económica, como soporte para la conservación, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y de la diversidad biológica, así como la ocupación ordenada del territorio.”

**Decreto Supremo N° 017-2009-AG Reglamento de Clasificación de
tierras por su capacidad de uso mayor, 2 de septiembre de 2009**

(Derogado por la Primera Disposición Complementaria Derogatoria del Decreto Supremo N° 005-2022-MIDAGRI, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor publicado el 24 abril 2022)

“Artículo 1.- De la finalidad y alcances de la reglamentación sobre capacidad de uso mayor de las tierras.

“(…)

e) El Reglamento de Clasificación de Tierras según su Capacidad de Uso Mayor es de alcance nacional, **correspondiendo su aplicación a los usuarios del suelo** en el contexto agrario, la **Zonificación Ecológica**

Económica y el Ordenamiento Territorial, las instituciones públicas y privadas, así como por los gobiernos regionales y locales.”

Resolución Ministerial N° 026-2010-MINAM, lineamientos de política para el Ordenamiento Territorial, 26 de febrero de 2010

“OBJETIVO 1

Promover y facilitar, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables, la utilización y gestión responsable de los recursos naturales no renovables; así como, la diversidad biológica, la ocupación ordenada del territorio en concordancia con sus características, potencialidades y limitaciones, la conservación del ambiente y de los ecosistemas, la preservación del patrimonio natural y cultural, el bienestar y salud de la población.”

Decreto Supremo N° 004-2011-VIVIENDA, Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo urbano, 17 de junio de 2011 (Derogado por la Única Disposición Complementaria Derogatoria del Decreto Supremo N° 022-2016-VIVIENDA, publicado el 24 diciembre 2016)

“Artículo 4.- Definición y características del Plan de Acondicionamiento Territorial

4.1 El Plan de Acondicionamiento Territorial es el instrumento técnico-normativo de planificación física integral en el ámbito provincial que orienta y regula la organización físico-espacial de las actividades humanas en cuanto a la distribución, jerarquía, roles y funciones de los centros poblados en los ámbitos urbano y rural; la conservación y protección del recurso y patrimonio natural y cultural; el desarrollo de la inversión pública y privada en los ámbitos urbano y rural del territorio provincial; y, la ocupación y uso planificado del territorio, para lograr el mejoramiento de los niveles y calidad de vida de la población urbana y

rural, bajo el enfoque territorial prospectivo, competitivo y de sostenibilidad.

4.2 La Zonificación Ecológica y Económica, entre otros estudios, contribuye a la formulación del Plan de Acondicionamiento Territorial”

Decreto Supremo N° 022-2016-VIVIENDA, publicado el 24 diciembre de 2016

“Artículo 23 Estudios relacionados

La Zonificación Ecológica y Económica - ZEE, entre otros estudios, contribuye a la formulación del Plan de Acondicionamiento Territorial - PAT, (...)”

Ley N° 29763, Ley forestal y de fauna Silvestre, de 22 de julio de 2011

“6. Enfoque ecosistémico .-La gestión del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación se rige por el enfoque ecosistémico en el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica, entendido como una estrategia para el manejo integrado de las tierras, aguas y recursos vivos que promueve la conservación y uso sostenible en un modo equitativo. Busca comprender y gestionar los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre, considerando los factores ambientales, ecológicos, económicos, socioculturales, la cosmovisión indígena y el ordenamiento territorial y la zonificación ecológica y económica.
(...)”

Artículo 26. Zonificación y ordenamiento forestal nacional.- La zonificación forestal constituye un proceso obligatorio técnico y participativo de delimitación de tierras forestales, que se realiza en el marco del enfoque ecosistémico y siguiendo la normativa sobre la zonificación ecológico-económica, en lo que corresponda, considerando los procesos en marcha, los instrumentos de planificación y gestión territorial regional con los que se cuente y respetando los usos y

costumbres tradicionales de las tierras comunales, conforme a la Constitución Política del Perú y la ley.”

Resolución Ministerial N° 135-2013-MINAM, Guía Metodológica para la formulación de los instrumentos Técnicos Sustentatorios del Ordenamiento Territorial (ITSOT), de 8 de mayo de 2013

“I. El Ordenamiento Territorial

(...)

El ordenamiento territorial tiene como instrumentos técnicos sustentatorios a la Zonificación Ecológica y Económica - ZEE, los Estudios Especializados - EE y el Plan de Ordenamiento Territorial - POT, el cual a su vez se sustenta en el Diagnóstico Integrado del Territorio - DIT.”

Ley N° 30230, Ley que Establece Medidas Tributarias, Simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y Dinamización de la inversión en el país, 12 de julio de 2014

“Artículo 22. Ordenamiento territorial

(...)

La Política Nacional de Ordenamiento Territorial es aprobada mediante Decreto Supremo, refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros. Ni la Zonificación Económica Ecológica, ni el Ordenamiento Territorial asignan usos ni exclusiones de uso.”

Resolución Ministerial N° 056-2015-MINAM, 19 de marzo de 2015

"Contenido mínimo de las disposiciones internas que regulan las Comisiones Técnicas de Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) en el ámbito regional o local"

Resolución Ministerial N° 087-2015-MINAM, 21 de abril de 2015

Establecen disposiciones respecto a Comisión Técnica de Instrumentos Técnicos Sustentatorios Del Ordenamiento Territorial

Decreto Supremo N° 022-2017-PCM, Reglamento de Organización y funciones de la PCM, 28 de febrero de 2017

Crea el Despacho Viceministerial de Gobernanza Territorial, conformado por la Secretaría de Descentralización, la Secretaría de Gestión Social y Diálogo y la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial (antes DNTDT), conformada a su vez por la Subsecretaría de Asuntos Técnicos de Demarcación y Organización Territorial y la Subsecretaría de información Territorial.

De la basta normativa tenemos un proceso general denominado Ordenamiento Territorial, el cual está a cargo del Ministerio del Ambiente, el cual es un proceso político, técnico y administrativo, cuyo fin es la organización del estado de acuerdo a sus recursos priorizando su desarrollo y protección, con una visión de futuro que implique una organización de las actividades productivas en lugares adecuados, además de la demarcación territorial – límites.

Ahora bien, la relación que se tiene entre Zonificación Ecológica y Económica y el Ordenamiento Territorial es que la primera es un documento integral, participativo y técnico que genera información precisa y detallada para los fines del propio Ordenamiento Territorial del Estado, evitando conflictos por superposición de títulos y usos inapropiados

En el Perú, se puede observar que la Zonificación Ecológica y Económica, y el Ordenamiento territorial, se ha ido acomodándose en el transcurso del tiempo y según las circunstancias, vemos que primeramente se han aprobado las normas y las conceptualizaciones surgen luego de varios años, “la definición reglamentaria del instrumento de Ordenamiento Territorial no responde necesariamente a la definición legal de Ordenamiento Territorial en el Perú por ser definida posteriormente en el año 2014, es decir, se definió primero el instrumento y luego el ordenamiento territorial.” (Zuñiga, 2021)

Luego, tenemos conceptos como Ordenamiento Ambiental Territorial, el cual señala que es un “proceso técnico-político orientado a la definición de criterios e indicadores ambientales para la asignación de usos territoriales y la ocupación ordenada del territorio”, este concepto va de lo amplio a lo específico es decir del ambiente al territorio y no como se había pensado del territorio (suelo) hacia el ambiente.

Los documentos de Zonificación Ecológica y Económica, son documentos técnicos - científicos participativos inmersos en un proceso dinámico, flexible para la identificación de alternativas de uso de un territorio, buscando su óptimo desarrollo, dicho proceso se encuentra normado.

En el país, en la actualidad diecisiete (17) gobiernos regionales que cuentan con ZEE aprobadas son: Arequipa, Amazonas, Ayacucho, Callao, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Junín, Lambayeque, Madre de Dios, Moquegua, Piura, Puno, San Martín, Ucayali y Tacna.

4.2 CONTRASTACIÓN DE HIPÓTESIS.

Para abordar el estudio partiremos de la necesidad de la elaboración de Zonificación Ecológica y Económica, estos documentos son importantes ya que permiten, a las autoridades tomar decisiones, respecto del territorio y su desarrollo, basándose en un documento técnico – científico, en el cual han participado todos los actores de una zona, además sirve como base para el Ordenamiento Territorial Nacional.

Otro aspecto importante, es que se ha tomado en cuenta “La teoría de la jerarquía normativa” de Hans Kelsen, la cual describe la primacía de normas, que deben respetarse, para fines de sometimiento de normas de inferior alcance o referencia, respecto de normas más generales o de carácter más amplio, además, se tomó en cuenta una línea de tiempo histórica relacionado con la emisión de dichas normas.

Con estas dos premisas, revisaremos la valoración de la no aplicación de las normas del sector agricultura en la elaboración de las Zonificaciones Ecológicas y Económicas, por parte de los gobiernos regionales.

4.2.1 Inobservancia de la promoción de uso y aplicación de la información contenida en los Estudios de Levantamiento de Suelos, como herramienta obligatoria en la elaboración de los Estudios de ZEE.

La Evaluación del estudio de levantamiento de suelos de competencia del Ministerio de Agricultura y Riego; es una investigación técnica – científica, donde se obtienen datos de geología, geomorfología y ecología, realizado por especialistas en suelos, los cuales deben estar registrados en la Dirección de Asuntos Ambientales Agrarios, para la elaboración de dicho levantamiento existen procedimientos definidos.

Los Estudios de Levantamiento de Suelos para la elaboración de las Zonificaciones Ecológicas y económicas en el país no han pasado por la evaluación del ente rector de evaluación de los levantamientos de suelos.

4.2.2 Incumplimiento del Reglamento de Clasificación de Tierras según su Capacidad de Uso Mayor, en los estudios de ZEE, considerando su alcance nacional mandatorio.

El levantamiento de suelos está ligado a la Capacidad de Uso Mayor del Suelo, el cual viene a ser la unidad de tierra clasificada para una aptitud determinada, es decir esta unidad expresa que es lo que se puede desarrollar en este suelo e influenciar en la composición del medio, esta Capacidad de Uso Mayor sirve para realizar la Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor, el cual es un sistema técnico – interpretativo, que asigna a cada unidad de tierra su uso y manejo más apropiado, es aprobado por Resolución de Dirección General de la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios.

Los Estudios Técnico científicos de Clasificación de Tierras según su Capacidad de Uso Mayor, para la elaboración de las Zonificaciones Ecológicas y económicas en el país no tienen aprobación mediante resolución del ente rector.

Como lo señala el Informe de Auditoria N° 760-2017-CG/DEMA, “solo tres gobiernos regionales (Cajamarca, Piura y Lambayeque), han solicitado opinión técnica sobre la Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor, los cuales fueron observados y no aprobados por la Dirección General de Asuntos Ambiental Agraria del MINAGRI, todo ello en marco del proceso de ZEE y ordenamiento territorial”

- 4.2.3** Ausencia de criterios jerárquicos relacionados con la aprobación de las Zonificaciones Ecológicas y Económicas en el territorio peruano, influyendo en los nuevos procesos administrativos con implicancia ambiental.

De la revisión de la web del Ministerio del Ambiente, en el área de Zonificación Ecológica y Económica, se describe que “21 distritos de las regiones de: Piura, Ayacucho, Cusco, Arequipa, Puno, Madre de Dios, Apurímac y Huancavelica vienen desarrollando sus procesos de ZEE a nivel micro y cuentan con información base para la toma de decisiones y gestión de su territorio.” (MINAM, 2017), es decir, que partir de la aprobación de sus ZEE, estos gobiernos regionales vienen desarrollando otro tipo de estudios mas a detalle los cuales tampoco estan siendo evaluados por la DGAAA.

Como se mencionó, el proceso de Zonificación Ecológica y Económica en el Perú, no ha sido ordenado, de la revisión de la normativa se ha visto que estas han ido cambiando en el tiempo y adecuándose en el camino.

Los procesos de Zonificación Ecológica y Económica en el Perú, son regidos por el Ministerio del Ambiente considerando que este es el ente rector del Ordenamiento Territorial, el cual también, en su momento tuvo

cambios en sus direcciones y competencias, donde solo se le delegaba a regir al “Ordenamiento Territorial Ambiental”, más no el ordenamiento territorial; lo cual se modificó con su ROF 2021, al margen de dichos cambios, existen normas, que ligan parte de sus procesos de la Zonificación Ecológica y Económica a otras instituciones, como el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego MIDAGRI.

Ahora, en relación a la ausencia de criterios jerárquicos, señalaremos primeramente que un **criterio jerárquico** es aquel que según la norma de rango superior, prevalece sobre la de rango inferior, en caso de conflicto normativo, “lex superior derogat legi inferiori”. En este caso debemos señalar que existe una densa normativa sobre el tema, la cual tiene un orden que ha tomado en cuenta la supremacía de la constitución, la cual señala: “prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente.”

De lo indagado, en relación a la elaboración de los Estudios de Zonificación Ecológica y Económica realizados en el Perú, tenemos que los criterios jerárquicos determinados en la carta magna no se aplicaron; consecuentemente tampoco se tuvo en cuenta la teoría de la primacía de normas de Hans Kelsen, quien señala que no es posible saltarse una norma para obtener un resultado, por tanto, se estaría incumpliendo la Ley, adicionalmente se debe tener en cuenta que una norma es “obligatoria” y ha sido dada para cumplirla, bajo un precepto de carácter necesario, emanado de una autoridad normativa legitimizada, la cual para su emisión ha realizado investigación y propuestas, con la finalidad de que esta cumpla con objetivos precisos en la realidad, es decir la teoría pura del derecho.

Los Estudios de Zonificación Ecológica y Económica, fueron aprobados por las regiones; según su competencia, estos son autónomos y promueven el desarrollo en armonía con los planes y programas nacionales; los Gobiernos Regionales se amparan en la “Ley Orgánica de Gobiernos Regionales” la cual perfecciona y complementa el marco legal

nacional en el que se desarrolla el proceso de descentralización, sin colisionar con el ordenamiento jurídico vigente.

Además, debemos de recordar que el gobierno regional emite entre otras normas, Resoluciones y Decretos Regionales, las cuales son de cumplimiento obligatorio en su jurisdicción, se supeditan y adecuan al ordenamiento jurídico nacional y no pueden invalidar ni dejar sin efecto normas de otros niveles de gobierno.

De lo antedicho, el incumplimiento estaría dado por los Gobiernos Regionales, sin embargo, debemos considerar que, el Estado “Declarada de interés nacional el ordenamiento territorial ambiental en todo el país” y que dispone proponer entre otros “Los mecanismos para la puesta en marcha de las estrategias para la utilización del ordenamiento territorial y zonificación ecológica económica”; es con base en estas disposiciones que se comienzan a dar el país primeras labores en este aspecto, teniendo en cuenta la necesidad de que la Zonificación Ecológica Económica, determina las zonas de protección de los recursos naturales y a la vez establece las zonas de desarrollo productivo.

Ahora bien, en el país una declaratoria de interés nacional según el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, tiene que tener como objetivo el bienestar de la sociedad y reconducir a la satisfacción de los derechos fundamentales, lo cual tendrá como fin último la protección de la dignidad de la persona humana, atendiendo a los siguientes parámetros: “Que su contenido esté vinculado al bien común, que se contribuya a la realización de la dignidad humana, que se fortalezcan los principios democráticos y la convivencia pluralista, que permita evaluar otros dispositivos normativos que contengan derechos y deberes constitucionales, así como legales, que integre un proceso de toma de decisión y sea materializado por los entes competentes del Estado. De similar forma, el Tribunal Constitucional se pronuncia indicando “tiene que ver con aquello que beneficia a todos; por ende, es sinónimo y equivalente al interés general de la comunidad. Su satisfacción constituye

uno de los fines del Estado y justifica la existencia de la organización administrativa”. (Mora, 2021).

Por otro lado, analizando nuestro caso, si se seguía el orden jerárquico jurídico, quizá habría dado una solución pragmática, acertada y cabal, tal cual lo requiere la teoría pura del derecho, que señala: La no aplicación de la norma es un acto jurídico y, como tal, produce efectos, lo que produciría una nulidad de las resoluciones de los Gobiernos Regionales que aprobaron las Zonificaciones Ecológicas y Económicas.

La inaplicación de las normas quiebra el estado de derecho, no obstante, se podría recurrir a principios generales a los que debe sujetarse la no aplicación de la norma de tal manera que no se quebrante dicho Estado de Derecho, en tal sentido debemos asumir que la autoridad que omitió la aplicación de la norma lo hizo en virtud de obtener mejores resultados, alegando el interés nacional y los principios de prevención ambiental y sostenibilidad ambiental, descritos en la Ley general del Ambiente, sin embargo, se debe tener en cuenta que con la aprobación de dichos estudios, se generan nuevas disposiciones administrativas, por tanto, es necesario que se vislumbre adecuadamente el carácter jurídico de las Zonificaciones Ecológicas y económicas.

CAPÍTULO V: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1 CONCLUSIONES

Los Estudios de Levantamiento de Suelos, como herramienta obligatoria en la elaboración de los Estudios de Zonificación Ecológica y Económica, no pasaron el filtro de evaluación y aprobación por la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios reglamentado por Decreto Supremo N° 013-2010-AG.

Los estudios de Zonificación Ecológica y Económica, aprobados por los Gobiernos Regionales, incumplieron el carácter mandatorio del Reglamento de Clasificación de Tierras según su Capacidad de Uso Mayor, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2009-AG, que disponía la aprobación de dichos estudios por la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios.

Existencia de criterios jerárquicos generales dispuestos en la constitución; con basta cantidad de normas relacionados con la aprobación de las Zonificaciones Ecológicas y Económicas en el territorio peruano, las cuales han sido desestimadas en su cumplimiento obligatorio, en el proceso de Zonificación Ecológica y Económica y que influyen en nuevos procesos administrativos con implicancia ambiental.

5.2 RECOMENDACIONES

Es necesario el estudio de las causas de la no aplicación de la norma, y sus implicancias en la generación de otros actos administrativos, a fin de que exista un pronunciamiento aclaratorio de sobre este desfase normativo y el carácter jurídico de las Zonificaciones Ecológicas y Económicas.

El reciente Decreto Supremo N° 005-2022-MIDAGRI, de fecha de publicación 24 de abril de 2022, que aprueba “El Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor, ha dispuesto

nuevamente que con carácter obligatoriedad, el Levantamiento de Suelos y la Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor, sean evaluados por la Dirección de Asuntos Ambientales Agrarios, consecuentemente, los Estudios de Zonificación Ecológica y Económica, están atados a la evaluación de esta Dirección.

Bibliografía

(s.f.).

Alvarez, A. (2020). Clasificación de las Investigaciones. *Universidad de Lima - Facultad de Ciencias Empresariales y Económicas*. Obtenido de <https://repositorio.ulima.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12724/10818/Nota%20Acad%C3%A9mica%20%20%2818.04.2021%29%20-%20Clasificaci%C3%B3n%20de%20Investigaciones.pdf?sequence=4&isAllowed=y>

Alvites, E. (2018). La constitucionalización del ordenamiento jurídico peruano: avances y obstáculos del proceso. *Derecho PUCP*, 365.

Anavitarte, E. J. (03 de Mayo de 2015). <https://academia-lab.com>. Obtenido de <https://academia-lab.com/2015/01/15/el-diseno-de-investigacion-no-experimental/#article>

Antúñez, A. (2014). La Auditoría Ambiental como función de la administración pública en la protección del bien público ambiental, para construir la empresa ecológica como meta del desarrollo sostenible. *SABER, CIENCIA Y Libertad*, 128. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5104961>

Antúñez, A. (2018). La Auditoría Ecológica, un instrumento en la gestión ambiental. *Revista de Derecho y Medio Ambiente*, No.21, p.18.

Apedjinou, K. (2019). Impacto del crecimiento urbano en la alteración y degradación del ecosistema de las lomas de Villa María del Triunfo. *Ecología y Gestión Ambiental*, 36. Obtenido de <https://repositorio.urp.edu.pe/handle/URP/2863>

Arispe, C. (2020). *La Investigación Científica Una aproximación para los estudios de posgrado* (Primera ed.). Guayaquil: Universidad Internacional del Ecuador.

Asociación Chilena de Seguridad. (2002). *Producción Limpia: Principios y Herramientas*. Santiago, Chile .

Blanno, A. (1 de diciembre de 2017). <http://asomateunivo.com/>. Obtenido de <http://asomateunivo.com/articulo/id/2454>

Bolívar, M. (2013). <https://www.elheraldo.co/columnas-de-opinion/la-sentencia-condenatoria-137208>. Obtenido de El Heraldo .

Botero, A. (2003). La metodología documental en la investigación jurídica: alcances y perspectivas. *OPINIÓN JURÍDICA* vol. 2, No. 4 , 109-116.

Carbonell, M. (2021). *Centro de Estudios Jurídicos Carbonell* . Obtenido de <https://miguelcarbonell.me/2021/02/16/que-es-la-seguridad-juridica/>

- Carta Europea de Ordenación del Territorio. (1983).
- Comisión de Lenguaje Claro. (2018). *Glosario de Términos Jurídicos*. Obtenido de <http://diccionariojuridico.mx/definicion/sentencia-condenatoria/>
- Conceptos Jurídicos . (2020). *Conceptos Jurídicos* . Obtenido de <https://www.conceptosjuridicos.com/pe/sentencia/>.
- Contraloría General de la República. (s.f.). *SERVICIOS Y HERRAMIENTAS DE CONTROL GUBERNAMENTAL Documento de consulta para autoridades, funcionarios y servidores públicos*. Lima: Contraloría General de la República.
- Daniels, M. (2011). *Metodología de la Investigación Jurídica*. Xalapa _ Veracruz: codice@xalapa.com.
- Díaz Guevara, J. (2019). *La Responsabilidad Administrativa y Funcional Derivada del Control Gubernamental: Metodología - Jurisprudencial*. Lima: Instituto Pacífico.
- Egúsquiza, C. (2006). Auditoria Ambiental. 4.
- Egúsquiza, C. (2006). AUDITORÍA MEDIOAMBIENTAL. *Quipukamayoc*, 26. Obtenido de <https://revistasinvestigacion.unmsm.edu.pe/index.php/quipu/article/view/5422>
- Elmer Arce, M. R. (2017). *Teoría esencial del ordenamiento jurídico peruano* (2° ed.). Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Fernández, M. (2015). *Guía de investigación en Derecho*. Lima - Perú: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Flores, A. E. (2000). AUDITORIA MEDIO AMBIENTAL Fundamentos para su Aplicación. *Quipukamayoc*. Obtenido de https://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtual/publicaciones/quipukamayoc/2000/primer/audito_medio.htm
- Foy-Valdez. (2012). *GLOSARIO JURÍDICO AMBIENTAL PERUANO*. Lima, Lima , Perú: Nazca Estudio Gráfico S.A.C.
- Francisco, P. (2015). Carta Encíclica Laudato Si' del Santo Padre Francisco Sobre el Cuidado de la Casa Común. 88. Obtenido de https://www.vatican.va/content/dam/francesco/pdf/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si_sp.pdf
- Garavito, D. C. (2014). *Impacto del control fiscal ambiental en la optimización de los recursos naturales y el ambiente*. Universidad de Rosario, Bogota. Obtenido de <https://repository.urosario.edu.co/handle/10336/5054>

- Goyas, L. (2016). ANÁLISIS JURÍDICO DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y EL USO DEL SUELO COMO RECURSO NATURAL INSUSTITUIBLE. *Revista Científica de la Universidad de Cienfuegos*, 9.
- Guerrero, A. (2019). Zonas de vida en el proceso de la Zonificación Ecológica Económica (ZEE) de la provincia de Trujillo, región La Libertad, Perú. *Arnaldoa*, 26(2), 761-792. doi:<http://dx.doi.org/10.22497/arnaldoa.262.26217>
- Guevara, J. J. (2019). *La Responsabilidad Administrativa Funcional Derivada del Control Gubernamental: Análisis y Descripción Metodológica - Jurisprudencial* (1 ed., Vol. 1). Lima, Perú: Instituto Pacífico.
- Hernández, J. (2017). La Auditoría Ambiental, una Atribución de las Funciones del Revisor Fiscal. *AGLALA ISSN 2215-7360*, 224.
- Hernández. (2014). *Metodología de la investigación 6ta Edición*. Mexico D.F., Mexico: MCGRAW-HILL / INTERAMERICANA EDITORES, S.A. DE C.V.
- Hernández, A. (2008). El método hipotético-deductivo como legado del positivismo lógico y el racionalismo crítico: Su influencia en la economía. *Ciencias Económicas N° 26 2: 2008 / 183-195 / ISSN: 0252-9521*, 186.
- Hernández, R. (2014). *Metodología de la Investigación*. México D.F., México: MCGRAW-HILL / INTERAMERICANA EDITORES, S.A. DE C.V.
- Huerta, C. (2003). *Conflictos Normativos*. Mexico D.F.: Ed. UNAM.
- Huerta, C. (2017). Interpretación y argumentación en el derecho. *Scielo*, 406.
- Ipenza Peralta, C. (2018). *Manual de Delitos Ambientales* (Vol. 1). (A. y.-D. Derecho, Ed.) Lima, Lima , Lima : Negrapata S.A.C.
- J, B. (03 de noviembre de 2021). <https://dataportuaria.ar>. Obtenido de <https://dataportuaria.ar/que-es-el-ordenamiento-territorial-y-para-que-sirve/> <https://dataportuaria.ar/que-es-el-ordenamiento-territorial-y-para-que-sirve/>
- jurídica, E. (2020). *Enciclopedia jurídica*. Obtenido de <http://www.encyclopedia-juridica.com/d/sentencia/sentencia.htm>
- Lagarde , M. (2005). *FEMINICIDIO*. MEXICO: PAIDOS.
- López, P. (2006). *Ambiental Derecho*. México D.F.: IURE editores.
- Lorenzetti, R. (2021). *Justicia y Derecho Ambiental en las Américas*. a Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos.
- Lorenzetti, R. (2021). *Justicia y Derecho Ambiental en las Américas*. a Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos.

- Lorenzetti, R. L. (2008). *Teoría Del Derecho Ambiental*. México D.F.: EDITORIAL PORRÚA, SA DE CV.
- Lozada, M. (2020). La transdisciplinariedad en el Derecho Ambiental: fundamentos teóricos y análisis en el marco de la Ley General del Ambiente. *RENATI*, 66.
- Marcelo, G. (1999). *Auditorías ambientales*. Buenos Aires : Universidad Nacional de la Plata
- Merino, R. (2018). El Derecho y la Política de la autodeterminación indígena: El significado del derecho a la consulta. *Derecho & Sociedad*, 5.
- MINAM. (2012). *Glosario de Términos de la Gestión Ambiental Peruana*. Lima: Ministerio del Ambiente.
- MINAM. (2017). <https://www.minam.gob.pe/>. Obtenido de <https://www.minam.gob.pe/ordenamientoterritorial/zonificacion-ecologica-y-economica-zee/>.
- Mora, C. (14 de Junio de 2021). <https://www.actualidadambiental.pe/>. Obtenido de <https://www.actualidadambiental.pe/opinion-las-leyes-declaratorias-de-interes-nacional-o-necesidad-publica-son-solo-declaratorias/>: <https://www.actualidadambiental.pe/opinion-las-leyes-declaratorias-de-interes-nacional-o-necesidad-publica-son-solo-declaratorias/>
- Muntané, J. (2010). Introducción a la investigación básica. *Revisiones temáticas*, 1.
- Neyra, G. (2012). El derecho a un medio ambiente sano como derecho humano: su protección en contextos de paz y conflictos .
- Nogueira, H. (2003). *Teoría y Dogmática de los Derechos Fundamentales*. México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México.
- OEFA. (s.f.). *El abc de la Fiscalización Ambiental*. Lima : OEFA. Recuperado el 23 de 07 de 2020, de https://www.oefa.gob.pe/en/?wpfb_dl=9562
- Pierre, J. (2020). *SPDA Actualidad Ambiental* . Obtenido de <https://www.actualidadambiental.pe/hacia-una-justicia-ambiental-especializada-y-oportuna-en-peru-y-chile-desafios-comunes/>
- Pieschacón, C. (2012). Identificación y clasificación de conflictos normativos de acuerdo a a teoría Kelseniana, estudio del caso Plan Zonal del Norte Decreto 043 de 2010. *Repositorio de la producción intelectual de la Pontificia Universidad Javeriana*, 21.
- Rando, E. (2017). Tesis Doctoral “La Ordenación del territorio en España: Análisis Jurídico de los Instrumentos de gestión”. *RIUMA REPOSITORIO INSTITUCIONAL UNIVERSIDAD DE MÁLAGA*, 936.

- Rendón, S. (2021). La Burocracia en el Proceso de Ordenamiento Territorial en Perú. Un Freno para el Desarrollo. *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales - Universitat de Barcelona*, 15.
- Rodríguez, J. (2006). Los derechos humanos y el medioambiente. *Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal*, 75.
- Roman, L. (2010). *Organización de los Estados Americanos*. Obtenido de http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ven_pre_aud_amb_cons.pdf
- Roman, L. (2010). *Organización de los Estados Americanos*. (OEA, Editor) Obtenido de http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ven_pre_aud_amb_cons.pdf
- Rubio, M. (1980). La legislación como fuente de Derecho en el Perú. *Derecho PUCP*, 13.
- Rus, E. (09 de diciembre de 2020). <https://economipedia.com/>. Obtenido de <https://economipedia.com/definiciones/investigacion-explicativa.html>
- Sanabria, S. (2014). La ordenación del territorio: origen y significado. *Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal*, 26.
- Sánchez, A. F. (2015). La auditoría ambiental "Una revisión y propuestas en clave de su función pública y dimensión empresarial". *Revista iberoamericana de contabilidad de gestión*, 23. Recuperado el 2 de 7 de 2020, de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7267085>
- Sánchez, H. (2018). *Manual de términos en investigación científica, tecnológica y humanística*. Lima: Universidad Ricardo Palma.
- Sanchez, L. E. (s.f.). *Auditorias Ambientales*. Sao Paulo. Obtenido de <http://www.ingenieroambiental.com/4014/auditorias.pdf>
- Sandoval, H. (2012). *Introducción a la Auditoria*. Mexico D.F., Mexico: Terecer Milenio.
- Sotomayor, K. (2017). LA NATURALEZA JURÍDICA DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS EN RELACIÓN AL DERECHO DE PROPIEDAD. *PUCP*, 3.
- Sub Gerencia de Estadística de la Oficina de Racionalización y Estadística. (2020). *Boletín Estadístico N° 7*. Lima.
- Tantaleán, R. (03 de Mayo de 2015). <https://www.derechoycambiosocial.com/>.
- Universidad Estonia. (2020). <https://sisu.ut.ee/env-intro/book/module-4-introduction-auditing-biodiversity>.
- Villabella, C. (2015). *Los Métodos de Investigación Jurídica*. (U. N. México, Ed.) México DF, México : Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Westreicher, C. A. (2016). *Manual de Derecho Ambiental* (Vol. 1). Lima, Perú: IUSTITIA.

Zuñiga, C. (Enero de 2021). *<https://app-vlex-com>*. Obtenido de *https://app-vlex-com.ezproxybib.pucp.edu.pe/#/search/jurisdiction:PE+inPlanOnly:1+fulltext_in_plan:1/087-2004-PCM/p3/WW/vid/874722289*.