



LA CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

DEPARTAMENTO DE MEDIO AMBIENTE Y CULTURA

INFORME N° 930 -2012-CG/MAC-IM

**“GESTIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DEL
RIESGO DE DESASTRES”**

**PERÍODO
2003 AL 2012**

Tomo I de I

**LIMA – PERÚ
2012**

**“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“AÑO DE LA INTEGRACIÓN NACIONAL Y EL RECONOCIMIENTO DE NUESTRA DIVERSIDAD”**

**INFORME MACRO DE LA GESTIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DEL RIESGO DE
 DESASTRES**
INDICE

	Página Número
RESUMEN EJECUTIVO	I-III
I. INTRODUCCIÓN	1
1.1. Objetivo	2
1.2. Alcance y limitaciones	2
1.3. Base Legal	3
1.4. Metodología	9
II. PRINCIPALES HERRAMIENTAS E INSTRUMENTOS PARA LA GESTIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DEL RIESGO DE DESASTRES	10
2.1. Respecto a la gestión del ordenamiento territorial	10
2.2. Respecto a la gestión de riesgo de desastres	12
III. COMPETENCIAS ASIGNADAS A LOS DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO EN LA GESTIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DEL RIESGO DE DESASTRES	15
3.1. Respecto a las competencias en la gestión del ordenamiento territorial	16
3.2. Respecto a las competencias en la gestión de riesgo de desastres	18
IV. SITUACIONES DETECTADAS EN LA EJECUCIÓN DE AUDITORÍAS AMBIENTALES REALIZADAS, RESPECTO A LA GESTIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DEL RIESGO DE DESASTRE	21
4.1. Respecto a la gestión del ordenamiento territorial	24
4.2. Respecto a la gestión de riesgo de desastre	25
4.3. Análisis de las situaciones detectadas en la ejecución de auditorías ambientales	26
V. PRINCIPALES IMPACTOS IDENTIFICADOS EN LA GESTIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DEL RIESGO DE DESASTRES	30
VI. RESPUESTA ANTE LA PROBLEMÁTICA DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y GESTIÓN DE RIESGOS	36

VII.	CONCLUSIONES	37
VIII.	RECOMENDACIONES	38

ANEXO

ANEXO n.º 1: MATRIZ DE LAS OBSERVACIONES REVELADAS EN LOS INFORMES DE CONTROL FORMULADOS EN EL PERÍODO 2003 – 2012, RESPECTO A LA GESTIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DEL RIESGO DE DESASTRES

INFORME N° 930 -2012-CG/MAC-IM
**"GESTIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DEL RIESGO DE
 DESASTRES"**
I. INTRODUCCIÓN

La Contraloría en el marco de la Ley n.º 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República¹, ha elaborado el presente Informe Macro² denominado "*Gestión del Ordenamiento Territorial y de la Gestión de Riesgo de Desastre*", cuya finalidad es revelar en forma integral los resultados de las auditorías ambientales efectuadas respecto de la gestión del ordenamiento territorial, riesgo de desastres, para que las recomendaciones que van dirigidas a las instancias correspondientes, sean implementadas de forma oportuna, permitiendo contar con instrumentos para la toma de decisiones acertadas respecto al uso sostenible del territorio y de los recursos naturales, considerando la prevención y reducción de los riesgos, en aras de un desarrollo ambientalmente sostenible.

El Perú es considerado como un país megadiverso³, por la variedad de recursos vivos y ecosistemas; asimismo, por su ubicación geográfica se encuentra expuesto a desastres causados por fenómenos naturales (sismos, inundaciones, sequías, deslizamientos, fenómeno del niño, entre otros); de ahí la importancia estratégica de realizar una adecuada planificación del territorio para garantizar la sustentabilidad de los recursos naturales.

En ese sentido, la prevención de desastres juega un rol fundamental en la planificación del territorio cuyos instrumentos principales están orientados a medir los riesgos y prevenir los desastres, por lo que se requiere la adecuación de los marcos regulatorios institucionales actuales, que se caracterizan por tener un enfoque reactivo y de esta manera minimizar los efectos de la vulnerabilidad de los territorios ante diversas amenazas y evitar en lo posible, la pérdida de vidas humanas.

¹ El artículo 6° define que: "el control gubernamental consiste en la supervisión, vigilancia y verificación de los actos y resultados de la gestión pública, en atención al grado de eficiencia, eficacia, transparencia y economía en el uso y destino de los recursos y bienes del Estado, así como del cumplimiento de las normas legales y de los lineamientos de política y planes de acción, evaluando los sistemas de administración, gerencia y control, con fines de su mejoramiento a través de la adopción de acciones preventivas y correctivas pertinentes". Asimismo, el literal i) del artículo 22° establece que es atribución de la Contraloría General de la República: "Efectuar las acciones de control ambiental y sobre los recursos naturales, así como sobre los bienes que constituyen el Patrimonio Cultural de la Nación, informando periódicamente a la Comisión competente del Congreso de la República.". El artículo 8°, respecto al ejercicio del control externo, señala lo siguiente: "Asimismo, podrá llevarse a cabo inspecciones y verificaciones, así como las diligencias, estudios e investigaciones necesarias para fines de control."

² Según la directiva n° 001-2008-CG/ECG "Proceso de Elaboración de Informes Macro", se define como Informe Macro al documento que tiene por objeto determinar el grado de efectividad e impacto, en la población objetivo, de los programas gubernamentales de alcance nacional o aspectos administrativos transversales y relevantes en la administración pública; y, a partir de los resultados obtenidos por las unidades orgánicas de la Contraloría General de la República en los procesos de control gubernamental, i) identificar los problemas y principales riesgos de gestión, ii) recomendar acciones generales de mejora y iii) establecer lineamientos de política de control. Son de especial interés, los programas sociales de lucha contra la pobreza, los programas básicos y de emergencia en educación, salud, vivienda, medioambiente, saneamiento y electrificación rural, y los programas de asistencia alimentaria.

³ Calificación del Centro de Monitoreo de la Conservación del Ambiente, un organismo del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, que ha identificado los países con mayor diversidad.

Se define a la gestión del ordenamiento territorial como las acciones tendientes a identificar las potencialidades, limitaciones y riesgos de un territorio específico y sobre esta base, distribuir los asentamientos poblacionales y las diversas actividades económicas, para que en él se pueda garantizar el desarrollo en condiciones de sostenibilidad, considerando el bienestar colectivo, la prevención de desastres y el aprovechamiento sostenible de los recursos disponibles.

El presente informe consta de un marco jurídico, instrumentos, herramientas y competencias en la gestión del ordenamiento territorial y del riesgo de desastres, como explicación a la coyuntura en que se viene desarrollando la temática, luego se aborda el estado situacional e impactos identificados en las acciones de control realizadas a los gobiernos locales y regionales; y la respuesta de las instituciones involucradas frente a la problemática identificada en cada una de ellas.

Finalmente, se han formulado conclusiones sobre el accionar de los gobiernos locales y regionales auditados, donde es necesario priorizar la formulación, implementación y supervisión de las herramientas e instrumentos de planificación urbana con la finalidad de orientar y regular los espacios físicos para el desarrollo de las actividades humanas y el aprovechamiento de los recursos naturales. Ello conllevó a la identificación de impactos como la ocupación informal del suelo y el asentamiento de viviendas en zonas altamente vulnerables, a su vez diversos problemas sociales y ambientales; siendo que las recomendaciones emitidas, revelan que veintiún (21) de ellas, se encuentran en proceso, cinco (5) pendientes y una (1) inaplicable, escenario que pone en manifiesto que la planificación del territorio no es prioritario para los decisores locales y regionales que son los encargados de fomentar el desarrollo integral y sostenible garantizando el ejercicio de derechos y oportunidades de igualdad en concordancia con los planes de desarrollo en el que se incluye el ordenamiento territorial y la gestión de riesgo de desastres.

Respecto a la gestión de riesgo de desastres, aún no se ha forjado una cultura de prevención, consecuentemente los avances individuales no resultan, son necesarios enfoques integrales de participación conjunta (sector público, privado y ciudadanía) concordantes con la realidad de cada territorio y comunidad.

1.1. Objetivo

Determinar el cumplimiento normativo en la gestión del Ordenamiento Territorial, riesgos y Prevención de Desastres, como producto de las auditorías efectuadas por este Organismo de Control, mostrando su desempeño y grado de ejecución, e identificando oportunidades de mejora para formular las recomendaciones que correspondan.

1.2. Alcance y limitaciones

Alcance

El análisis corresponde a los resultados obtenidos en dieciséis (16) informes de acciones de control, realizados en el período 2003-2012, como resultado de la evaluación a cuatro (4) municipalidades de distrito, nueve (9) municipalidades de provincia y tres (3) gobiernos regionales.



Handwritten signature or mark.

Handwritten signature or mark.

Handwritten signature or mark.

Para su realización fue necesario revisar las cincuenta (50) observaciones emitidas, relacionadas con el ordenamiento territorial y la identificación de riesgos de desastres; incluyendo el estado de implementación de las recomendaciones (que comprendió hasta septiembre del 2012); adicionalmente se revisó las competencias de las entidades, el marco normativo y los instrumentos para la gestión y planificación del territorio.

Las entidades evaluadas fueron: i) las municipalidades de los distritos de Machupicchu, Lurín, Paracas y Pardo Miguel; ii) las municipalidades de las provincias de Lima (en dos oportunidades), Callao, del Santa, Huaraz, Huarochirí, Barranca, Rioja, y Moyobamba; iii) los gobiernos regionales de Loreto, Lambayeque y Lima.

Limitaciones

Una de las principales limitaciones es que la información contenida en cada uno de los informes de auditoría, está relacionada sólo al proceso de formulación de los documentos de gestión del ordenamiento territorial y de riesgo de desastres, sin incluir la ejecución y supervisión. Asimismo es de precisar, que la normativa referida a la temática, ha ido modificándose en el transcurso de los años y planteándose otras estrategias de planificación del territorio, desde el nivel central hasta el nivel local.

1.3. Base Legal

- Ley n.º 27785 - Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República; señala que el control gubernamental consiste en la supervisión, vigilancia y verificación de los actos y resultados de la gestión pública, en atención al grado de eficiencia, eficacia, transparencia y economía en el uso y destino de los recursos y bienes del Estado, así como del cumplimiento de las normas legales y de los lineamientos de política y planes de acción, evaluando los sistemas de administración, gerencia y control, con fines de su mejoramiento a través de la adopción de acciones preventivas y correctivas pertinentes. Además, efectuar las acciones de control ambiental y sobre los recursos naturales, así como sobre los bienes que constituyen el Patrimonio Cultural de la Nación, informando periódicamente a la Comisión competente del Congreso de la República.
- Resolución de Contraloría n.º 464-2008-CG que aprueba directiva de "Proceso de Elaboración de Informes Macro"; tiene como objetivo establecer las actividades, procedimientos y responsables del proceso de Elaboración de Informes Macro que desarrollen las unidades orgánicas de la Contraloría General de la República.

1.3.1. De la gestión del ordenamiento territorial

a) Normativa de carácter general

- Constitución Política del Perú (1993), artículo 192°; menciona que los gobiernos regionales son competentes en: *formular y aprobar el plan de desarrollo regional concertado con las municipalidades y la sociedad civil* y el artículo 195° indica que los gobiernos locales son competentes en: *planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y el acondicionamiento territorial.*



y

+

RS

- Ley n.º 26821 de 25 de junio 1997 - Ley orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, promulgada en junio de 1997); en su artículo 11º establece la zonificación económica ecológica como instrumento de apoyo.
- Ley n.º 27783 de 17 de julio de 2002 - Ley de bases de la descentralización; establece competencias relacionadas con el planeamiento del desarrollo territorial normando como exclusivas:

De los gobiernos regionales:

- La planificación del desarrollo integral de la región.
- La formulación del plan de desarrollo regional concertado con municipalidades y sociedad civil.
- Diseño y ejecución de programas regionales de cuencas, corredores económicos y de ciudades intermedias.
- La conformación de alianzas con otras regiones para el desarrollo.
- La aprobación de expedientes sobre demarcación territorial (DT).

De los gobiernos locales:

- La planificación y promoción del desarrollo urbano y rural.
 - La formulación del plan de desarrollo local concertado con su comunidad.
 - Normar sobre zonificación, urbanismo, acondicionamiento territorial y asentamientos humanos.
- Ley n.º 28611 de 13 de octubre de 2005 – Ley general del ambiente, promulgada en julio 2002; plantea el ordenamiento del territorio y del entorno ambiental, así como el desarrollo económico autosostenido y la competitividad de las regiones y localidades, a partir de su vocación productiva y de la gestión sostenible de sus recursos naturales, además establece las competencias del gobierno nacional y de los gobiernos subnacionales y diferencia entre competencias exclusivas y compartidas para los tres niveles de gobierno.
 - Ley n.º 27795 de 24 de julio de 2002 - Ley de demarcación y organización territorial; declara de preferente interés nacional el proceso de demarcación y organización territorial del país, y le da la rectoría del proceso a la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial.
 - Ley n.º 28245 de 04 de junio de 2004 - Ley marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental; señala el artículo 9º: *tiene la función de establecer la política, criterios y procedimientos para el ordenamiento territorial. El Minam*



Handwritten signature or mark.

Handwritten signature or mark.

Handwritten signature or mark.

Handwritten signature or mark.

participa en el proceso de ordenamiento territorial aportando la perspectiva ambiental del Estado, conduciendo el ordenamiento ambiental.

- Decreto Legislativo n.° 1013 de 13 de mayo 2008; que aprueba la ley de creación, organización y funciones del Ministerio del Ambiente; que establece como una de las funciones específicas establecer la política, los criterios, las herramientas y los procedimientos de carácter general para el ordenamiento territorial nacional, en coordinación con las entidades correspondientes, y conducir su proceso.
- Decreto Supremo n.° 045-2001-PCM de 26 de abril de 2001; artículo 1°: declara de interés nacional el ordenamiento territorial ambiental en todo el país y constituye la comisión nacional para el ordenamiento territorial ambiental.
- Decreto Supremo n.° 068-2001-PCM de 20 de junio de 2001 - Reglamento de la Ley n.° 26839 - Ley sobre la conservación y aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica, en su artículo 22°; así como también el Decreto Supremo n.° 102-2001-PCM de 04 de setiembre del 2001 - que aprueba la estrategia nacional de diversidad biológica del Perú, sobre el ordenamiento territorial señala que: *el ordenamiento territorial tiene por objeto establecer las condiciones de uso y de ocupación del territorio y de sus componentes, de manera que dicho uso se realice de acuerdo con las características ecológicas, económicas, culturales y sociales de estos espacios, teniendo en cuenta la fragilidad, vulnerabilidad y endemismo de los ecosistemas y las especies, así como la erosión genética, con el fin de obtener el máximo aprovechamiento sin comprometer su calidad y sostenibilidad.*
- Decreto Supremo n.° 012-2009-MINAM de 22 mayo de 2009 - Política nacional de ambiente; eje de política n.° 1: entre sus objetivos está: 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. Asimismo, en sus lineamientos de política sobre ordenamiento territorial se establece: a) Impulsar el ordenamiento territorial nacional y la zonificación ecológica económica, como soporte para la conservación, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y de la diversidad biológica, así como la ocupación ordenada del territorio; b) Incorporar en los procesos de ordenamiento territorial el análisis del riesgo natural y antrópico, así como las medidas de adaptación al cambio climático; c) Impulsar mecanismos para prevenir el asentamiento de poblaciones y el desarrollo de actividades socioeconómicas en zonas con alto potencial de riesgos ante peligros naturales y antrópicos; y, d) Impulsar el ordenamiento territorial como base de los planes de desarrollo concertados y de desarrollo de fronteras, en la gestión de cuencas hidrográficas y las zonas marino costera.
- Decreto Supremo n.° 087-2004-PCM de 16 de diciembre 2004; que aprueba el Reglamento de "zonificación económica ecológica"; en su artículo 22° faculta a



Handwritten signature

Handwritten signature

Handwritten signature

los gobiernos regionales para realizar la Zonificación Ecológica y Económica a partir de la evaluación de las potencialidades y limitaciones del territorio bajo su jurisdicción.

- Decreto Supremo n.° 002-2002-VIVIENDA de 06 de setiembre de 2002; que aprueba el "Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio".
- Decreto Supremo n.° 007-2008-MINAM de 05 de diciembre de 2008; incorpora como función el establecimiento de la política sobre Ordenamiento Territorial, creando la Dirección General de Ordenamiento Territorial encargándole funciones que trascienden su mandato.
- Decreto Supremo n.° 063-2007-PCM de 13 de Julio de 2007; se aprueba el reglamento de organización y funciones de la Presidencia de Consejo de Ministros y se asigna funciones a la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial, encargada de orientar, conducir y supervisar el proceso de demarcación territorial y saneamiento de límites. Coordinar y asesorar a autoridades regionales y locales en materia de organización y demarcación territorial. Asimismo, se asigna a la Dirección Nacional de Prevención de planificar, organizar, coordinar, dirigir y supervisar la Política Nacional de Defensa Civil relacionada con la identificación de peligros, determinación de vulnerabilidad y evaluación de riesgos. Formular y evaluar estudios y proyectos orientados a la ejecución de acciones de prevención y mitigación de desastres.
- Decreto del Consejo Directivo n.° 010-2006-CONAM-CD de 28 de abril de 2006; se aprueba la Metodología para la Zonificación Ecológica Económica - ZEE, que orienta los procesos y establece la metodología a seguir.
- Resolución Ministerial n.° 026-2010-MINAM de 23 de febrero de 2010 - Lineamientos de política para el ordenamiento territorial; considera que: *el ordenamiento territorial es una política de Estado, un proceso político y técnico administrativo de toma de decisiones concertadas con los actores sociales, económicos, políticos y técnicos, para la ocupación ordenada y sostenible del territorio, la regulación y promoción de la localización y desarrollo sostenible de los asentamientos humanos; de las actividades económicas, sociales y el desarrollo físico espacial sobre la base de la identificación de potencialidades y limitaciones, considerando criterios ambientales, económicos, socioculturales, institucionales y geopolíticos.*
- Resolución Directoral n.° 005-2006-EF/68.01 de 16 de agosto de 2006; se aprueba como instrumento de metodología referencial, las "Pautas para la elaboración de estudios de pre inversión a nivel de perfil de los proyectos de inversión pública de desarrollo de capacidades para el ordenamiento territorial.
- Resolución Ministerial n.° 100-2003-PCM del 31 de marzo del 2003; que aprueba la directiva n.° 001-2003-PCM-DNTDT sobre Diagnóstico y



Y

F

PC

Zonificación para fines de Demarcación Territorial, mediante la cual se aprueba la "Metodología para el tratamiento de las acciones técnicas de demarcación territorial y para la configuración y delimitación de circunscripciones provinciales".

- Resolución Ministerial n.° 175-2003-VIVIENDA de 22 de agosto de 2003; que aprueba la regulación de los órganos de menor nivel jerárquico que se encuentran en el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, siendo la Dirección de Ordenamiento Territorial el órgano de línea encargado de formular propuestas de acondicionamiento del espacio, zonificación económica-ecológica y programas puntuales de vivienda, equipamiento urbano y productivo para el desarrollo y consolidación de los centros de población y del sistema urbano-territorial.
- Ley n.° 27867 de 16 de noviembre de 2002 - "Ley Orgánica de Gobiernos Regionales"; artículo 53° inciso a) faculta a los gobiernos regionales para la formulación, aprobación, ejecución, evaluación, dirección, administración y control de los planes y políticas de ordenamiento territorial y ambiental.
- Ley n.° 27972 de 25 de mayo de 2003 - "Ley Orgánica de Municipalidades", las municipalidades provinciales tienen funciones exclusivas para:
 - Formular y aprobar los planes de ordenamiento territorial y los planes de acondicionamiento territorial (artículo 79° inciso 1.1).
 - Formular el plan de desarrollo urbano (artículos 73° y 79° inciso 1.2).
 - Formular el plan de desarrollo rural (artículo 79° inciso 1.2).
 - Formular el plan de desarrollo de asentamientos humanos y la propuesta de esquema de zonificación (artículo 79° inciso 1.2), de los territorios bajo su jurisdicción.
 - Establecer la regulación provincial sobre: catastro, titulación, saneamiento físico-legal de asentamientos humanos y estudios de impacto ambiental.
- Decreto Supremo n.° 027-2003-VIVIENDA de 03 de octubre del 2003 - Reglamento de acondicionamiento territorial (PAT) y desarrollo urbano; 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; a fin de garantizar la ocupación racional y sostenible del territorio.



Handwritten signature

Handwritten mark

Handwritten mark

Handwritten signature

1.3.2. De la Gestión de riesgo de desastres

- Ley n.° 29664 de 18 de febrero del 2011; que crea el "Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sinagerd)". en el artículo 8° establece como uno de los objetivos: c) *La promoción para la incorporación de la gestión del riesgo de*

desastres en los procesos de planificación del desarrollo y en el ordenamiento territorial.

- Reglamento de la Ley n.° 29664 de 26 de mayo de 2011; que crea el "Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sinagerd)", Título III Política nacional de gestión del riesgo de desastres, Artículo 21°.- indica que constituyen instrumentos de la política nacional de gestión del riesgo de desastres: g) Instrumentos de política, estrategia y planificación relacionados con el ordenamiento territorial, el desarrollo urbano, protección del ambiente, cambio climático, la educación y comunicación.

En el Título IV Procesos de la gestión del riesgo de desastres, establece lo siguiente:

Artículo 24.- Los subprocesos de la estimación del riesgo, menciona que: Son subprocesos de la estimación del riesgo, los siguientes: 24.3 Generación del conocimiento de peligros o amenazas: Identificar, conocer, caracterizar y monitorear los peligros para establecer su área de influencia, con el propósito de analizar las vulnerabilidades y establecer las medidas preventivas y correctivas del riesgo. 24.4 Análisis de vulnerabilidad: En las áreas con exposición analizar los factores de la vulnerabilidad en el ámbito de competencias territoriales o sectoriales. 24.5 Valoración y escenarios de riesgo: Establecer los niveles del riesgo a partir de la valoración y cuantificación de la vulnerabilidad y del desarrollo de escenarios de riesgo, que permitan la toma de decisiones en el proceso gestión del riesgo de desastres y del desarrollo sostenible.

Artículo 25.- Prevención del riesgo, se menciona que: *El proceso de prevención del riesgo comprende las acciones que se orientan a evitar la generación de nuevos riesgos en la sociedad en el contexto de la gestión del desarrollo sostenible.*

Artículo 26.- Los Subprocesos de la Prevención del Riesgo, establece que: Son Subprocesos de la Prevención del Riesgo los siguientes: 26.1 Normatividad y lineamientos: Desarrollar las normas, lineamientos y herramientas técnicas apropiadas para evitar la generación de nuevo riesgo en el territorio a través de su consideración en políticas, planes de desarrollo a nivel territorial y sectorial incluyendo códigos de urbanismo y de construcción. 26.2 Planificación preventiva: Formular planes de desarrollo territoriales y sectoriales que consideren la no generación de nuevos riesgos. 26.6 Implementación de la prevención a través de la planificación territorial y sectorial: Aplicar las consideraciones de prevención de riesgos a través de la implementación de los planes de desarrollo territoriales y sectoriales.

- Decreto Supremo n.° 001-A-2004-DE/SG de 15 de enero del 2004 - Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres; establece las medidas de prevención y atención de desastres que los gobiernos regionales y locales están obligados a incorporar en sus respectivos planes de prevención y atención de desastres.



S

f

RP

Según el referido plan los gobiernos regionales y locales, tienen como función identificar los peligros en el ámbito de su jurisdicción, analizar vulnerabilidades ante desastres y estimar los riesgos, con la finalidad de reducir pérdidas (vidas humanas y materiales) frente a la ocurrencia de desastres.

- Decreto Supremo n.° 059-2001-PCM de 22 de mayo de 2001; que aprueba el reglamento de organización y funciones del Instituto Nacional de Defensa Civil encargado de brindar atención de emergencia, proporcionando apoyo inmediato a la población afectada por desastres.

1.4. Metodología

Para la ejecución del presente trabajo se tuvo en cuenta el documento técnico normativo denominado "*Proceso de Elaboración de Informe Macro*", aprobado con Resolución de Contraloría n.° 464-2008-CG de 28 de octubre de 2008, realizando las actividades siguientes:

- Revisión y análisis de los dieciséis (16) informes de control resultantes de las auditorías de gestión ambiental realizadas por la entonces Gerencia de Control del Medio Ambiente y Patrimonio Cultural de la Contraloría General de la República, a fin de extraer las observaciones y recomendaciones más relevantes relacionadas con la gestión del ordenamiento territorial y del riesgo de desastres.
- Revisión de bibliografía y marco legal existente relacionado con el ordenamiento territorial.
- Entrevista con los funcionarios de las entidades rectoras en materia de zonificación ecológica económica, demarcación territorial, gestión de riesgos, acondicionamiento territorial, desarrollo urbano.

Complementariamente y con la finalidad de que la presentación del tema desarrollado conlleve a un orden lógico de ideas, se organizó y agrupó la estructura de los aspectos básicos, tomando como referencia la metodología GEO (Global environment Outlook) de evaluación ambiental integral, que incorpora el marco conceptual de Estado - Presión - Impacto - Respuesta (EPIR).



Y

Q

X

R

II. PRINCIPALES HERRAMIENTAS E INSTRUMENTOS PARA LA GESTIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DEL RIESGO DE DESASTRES

Las principales herramientas e instrumentos que vienen siendo utilizadas por los gobiernos regionales y locales para la gestión del ordenamiento territorial y del riesgo de desastres, en el ámbito de su jurisdicción, se revelan a continuación:

2.1. Respecto a la gestión del ordenamiento territorial:

a) Zonificación ecológica económica (ZEE)⁴:

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 para la toma de decisiones sobre el uso sostenible de un territorio y de sus recursos naturales, considerando las necesidades de la población que la habita en armonía con el ambiente. Es promovida por el Ministerio del Ambiente - Minam y uno de los objetivos es proveer el sustento técnico para la formulación de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, en el ámbito nacional, regional y local.

b) Plan de acondicionamiento territorial (PAT)⁵:

Es el instrumento de planificación que permite el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, la distribución equilibrada de la población y el desarrollo de la inversión pública y privada, en los ámbitos urbano y rural del territorio provincial. Es promovido por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, establece la política general referente a los usos del suelo, la organización físico espacial de las actividades económicas, sociales y político administrativas y los roles y funciones de los asentamientos poblacionales que conforman el sistema urbano provincial, principalmente.

c) Plan de desarrollo urbano y rural⁵:

Es el instrumento técnico-normativo para promover y orientar el desarrollo urbano de cada asentamiento poblacional del ámbito provincial, en concordancia con el Plan de Acondicionamiento Territorial. Es promovido por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. En este plan se establece la zonificación de usos del suelo urbano y la normativa específica, requerimientos de vivienda para determinar las áreas de expansión urbana y/o programas de densificación de acuerdo a las condiciones y características existentes y los requerimientos de saneamiento ambiental y de infraestructura de servicios básicos principalmente.

⁴ Según el Decreto Supremo n.° 087-2004-PCM promulgado el 23 de diciembre de 2004.

⁵ Decreto Supremo n.° 027-2003-VIVIENDA de 3 de octubre de 2003, "Aprueban el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano".

d) Estudio de diagnóstico y zonificación⁶:

Son aquellos que están referidos a asuntos territoriales de evaluación y análisis de las interacciones físicas, culturales y económicas, las cuales transforman, estructuran y finalmente organizan la dimensión espacial y geográfica de las circunscripciones político-administrativas. Estos estudios forman parte de los instrumentos técnicos normativos.

Esta herramienta, promovida por la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial (DNTDT) de la Presidencia del Consejo de Ministros, tiene por finalidad lograr la zonificación del territorio para el tratamiento de las acciones de demarcación territorial que culminen con la organización y división racional de las circunscripciones distritales y provinciales del territorio peruano.

A continuación un resumen esquemático y competencias de aprobación de las herramientas e instrumentos:

Cuadro n.º 1:

Herramientas e instrumentos para la planificación territorial y niveles de aprobación

Herramienta	normativa	contenido básico	competencia de aprobación
Zonificación ecológica económica	Decreto Supremo n.º 087-2004-PCM	<ul style="list-style-type: none"> - Zonas Productivas. - Protección y Conservación Ecológica. - Tratamiento especial (arqueológicas, históricas, aislamiento cultural, seguridad nacional, etc.). - Recuperación de Ecosistemas degradados. - Urbanas o Industriales (actuales y de expansión). 	<ul style="list-style-type: none"> - PCM (nivel nacional) a través de decretos supremos. - Gobiernos regionales a través de ordenanzas regionales. - Gobiernos locales (provinciales y distritales) a través de ordenanzas municipales.
Plan de acondicionamiento territorial	Decreto Supremo n.º 027-2003-VIVIENDA Ley n.º 27972 Ley Orgánica de Municipalidades	<ul style="list-style-type: none"> - Roles y funciones de asentamientos poblacionales del sistema urbano. - Políticas de uso del suelo y recursos naturales. - Organización físico espacial por actividades. - Zonificación económica, social y político administrativa. - Localización de la infraestructura de transporte, comunicaciones, energía y saneamiento. - Ubicación de los equipamientos urbanos. 	Consejo Provincial, a través de ordenanzas municipales.
Plan de desarrollo urbano		<ul style="list-style-type: none"> - Zonificación del uso del suelo urbano y su normativa. - Plan vial y de transporte y su normativa. - Áreas de expansión urbana a fin de planificar requerimientos de vivienda. - Requerimientos de saneamiento 	

⁶ Resolución Ministerial n.º 100-2003-PCM de 31 de marzo de 2003, que aprueba la Directiva n.º 001-2003-PCM-DNTDT.

Herramienta	normativa	contenido básico	competencia de aprobación
Plan de desarrollo urbano	Decreto Supremo n.° 027-2003-VIVIENDA Ley n.° 27972 Ley Orgánica de Municipalidades	ambiental e infraestructura de servicios básicos. - Preservación de las zonas con valor monumental. - Programación de las acciones para la protección y conservación ambiental y mitigación de desastres.	Consejo Provincial, a través de ordenanzas municipales.
Estudio de zonificación y diagnóstico	Resolución Ministerial n.° 100-2003-PCM	- Descripción y análisis de los centros poblados: tamaño, distribución y vías de comunicación. - Características del relieve e identificación de las zonas de riesgos naturales. - Características económicas ambientales: potencial agrícola, turístico, minero, pecuario, etc. - Características socio culturales: nivel de servicios sociales y públicos, y aspectos culturales.	Gobiernos Regionales.

Fuente: Bases Conceptuales y Metodológicas para la elaboración de la Guía Nacional de OT. 2006.

Cabe indicar que en las auditorías ambientales efectuadas, durante el período 2003-2012, se han considerado principalmente como instrumentos examinados la zonificación ecológica económica, los planes de acondicionamiento territorial y los planes de desarrollo urbano. Es necesario mencionar que la evaluación no comprendió el proceso de demarcación territorial.

2.2. Respecto a la gestión de riesgo de desastres⁷:

a) Plan de prevención y atención de desastres

Es de tipo estratégico de largo plazo que en consideración a la política de prevención y atención de desastres, en el nivel correspondiente define los objetivos, estrategias y programas que orientan las actividades institucionales e interinstitucionales para la prevención, reducción de riesgos, los preparativos para la atención de emergencias y la rehabilitación en casos de desastres.

b) Plan de operaciones de emergencia

Es de tipo ejecutivo que organiza la preparación y la respuesta a la emergencia, considerando los riesgos del área bajo su responsabilidad y los medios disponibles en el momento.

⁷ Decreto Supremo n.° 001-A-2004-DE/SG de 15 de enero de 2004.

c) **Plan de contingencia**

Son procedimientos específicos de coordinación, alerta, movilización y respuesta ante la ocurrencia o inminencia de un evento particular para el cual se tienen escenarios definidos.

d) **Mapa de peligros, análisis de vulnerabilidad y evaluación del riesgo⁸:**

El mapa de peligros tiene por finalidad identificar los riesgos naturales que podrían tener impacto sobre la ciudad y su entorno inmediato, comprendiendo dentro de este concepto a todos "aquellos elementos del medio ambiente o entorno físico, perjudiciales al hombre y causados por fuerzas ajenas a él", así como los peligros inducidos por el hombre. Se analiza el impacto generado por acción de fenómenos de origen geológico, geotécnico, geológico y climático, en forma independiente; elaborando mapas temáticos de los peligros que se presentan en la ciudad y su entorno, para obtener finalmente los "Mapas Síntesis de Peligros Múltiples".

El análisis de vulnerabilidad permite determinar el grado de afectación y pérdida, que podría resultar de la ocurrencia de un fenómeno natural en la ciudad. Como resultado de esta evaluación se obtiene el mapa de vulnerabilidad de la ciudad, en el que se determinan las zonas de muy alta, alta, media y baja vulnerabilidad según sea el tipo de fenómeno evaluado. Esta evaluación se realiza en el área ocupada de la ciudad, analizándose diferentes tipos de variables para determinar las áreas más vulnerables.

Finalmente, la evaluación del riesgo es la evaluación conjunta de los peligros que amenazan la ciudad y la vulnerabilidad de la ciudad ante ellos. El análisis de riesgo es un estimado de las probabilidades de pérdidas esperadas para un determinado evento natural. La identificación de los sectores críticos como resultado de la evaluación de riesgos, sirve para estructurar la propuesta de los planes de ordenamiento territorial, estableciendo criterios para la priorización de los proyectos y acciones concretas orientados a mitigar los efectos de los fenómenos naturales.

Cabe mencionar que con el nuevo marco legal, emitido en el año 2011, referente al Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres, se han considerado como instrumentos: el plan nacional de gestión del riesgo de desastres, que tiene como objetivo establecer las líneas estratégicas, los objetivos y las acciones, de carácter plurianual necesarios para concretar lo establecido en la ley y la política nacional de gestión de riesgo de desastres. Además los siguientes:

- Planes de prevención y reducción de riesgo de desastres.
- Planes de preparación.
- Planes de operaciones de emergencia.

⁸ Manual de Conocimientos Básicos para Comités de Defensa Civil y Oficinas de Defensa Civil del Instituto Nacional de Defensa Civil, 2007.



Handwritten signature or mark.

Handwritten mark.

Handwritten mark.

Handwritten mark.

- Planes de educación comunitaria.
- Planes de rehabilitación.
- Planes de contingencia.



Para el caso de las auditorías ambientales efectuadas en el período 2003-2012, se evaluó la formulación e implementación, por parte de los gobiernos locales, de las herramientas siguientes: planes de prevención y atención de desastres, planes de operaciones de emergencia, planes de contingencia y los mapas de peligros, análisis de vulnerabilidad y evaluación de riesgo.

[Handwritten signature]

III. COMPETENCIAS ASIGNADAS A LOS DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO EN LA GESTIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DEL RIESGO DE DESASTRES

En la estructura actual del Estado existen diversos actores en los diferentes niveles de gobierno que cuentan con competencias en la gestión del ordenamiento territorial y del riesgo de desastres; que se consideran complementarios para el ordenamiento del territorio en concordancia con los diferentes usos del suelo, la generación de los impactos ambientales, la identificación de vulnerabilidades y riesgo ante desastres naturales. Entre los principales actores se identificaron a los siguientes:

**Cuadro n.º 2:
Estructura actual del Estado respecto a la Gestión del Ordenamiento Territorial y del Riesgo de Desastres**

Entidad		Campo Técnico Especializado	Instrumento de Gestión	
Comisión Multisectorial	PCM	Dirección Técnica de Demarcación Territorial	Político administrativo	Estudio de diagnóstico y zonificación
				Demarcación territorial
	Vivienda	Dirección de Ordenamiento Territorial	Desarrollo urbano y rural	Plan de acondicionamiento territorial
				Plan de desarrollo urbano y rural
	Minam	Dirección General de Ordenamiento Territorial	Conservación y protección ambiental	Zonificación ecológica económica
	Indeci	Dirección Nacional de Prevención	Sostenibilidad de los planes de desarrollo ante los peligros naturales	Gestión de riesgos
				Mapa de peligros
				Análisis de vulnerabilidades
			Evaluación de riesgos	
Gobiernos regionales		Elaboración de los planes de desarrollo basados en la gestión integral del territorio	Plan Integral de desarrollo (Regional, provincial y distrital)	
Gobiernos locales (Municipalidades provinciales y distritales)				



3.1. Respecto a las competencias en la gestión del ordenamiento territorial⁹

Las entidades que participan en el proceso de ordenamiento territorial son las siguientes:

a) Ministerio del Ambiente

De acuerdo al Decreto Legislativo n.° 1013, el Ministerio del Ambiente es el organismo rector en materia ambiental, y tal como lo señala el artículo 9° de la Ley n.° 28245 "Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental", tiene la función de establecer la política, criterios y procedimientos para el ordenamiento territorial. Participa en este proceso aportando la perspectiva ambiental del Estado, conduciendo además el ordenamiento ambiental.

En dicho ministerio, se tiene a la Dirección General de Ordenamiento Territorial¹⁰, encargada de:

- Formular la política, planes, estrategias, lineamientos y normas de carácter nacional para el ordenamiento territorial, en coordinación con las demás entidades involucradas.
- Conducir, promover, asesorar y evaluar los procesos de ordenamiento territorial a nivel nacional en el contexto del desarrollo sostenible, supervisando que se sustenten en la normativa y de conformidad con los instrumentos técnicos aprobados para estos procesos.
- Conducir y orientar procesos de Zonificación Ecológica Económica y, elaboración de estudios especializados.
- Emitir opinión técnica sobre propuestas normativas en materia de ordenamiento territorial.



b) Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

Ente rector en materia de vivienda, urbanismo, construcción y saneamiento. Participa en el ordenamiento territorial orientando los lineamientos para el desarrollo urbano. Asimismo, coordina, concuerda y formula las políticas y planes de ordenamiento territorial de acuerdo a la Resolución Ministerial n.° 175-2003-VIVIENDA. Además dictó el Decreto Supremo n.° 027-2003-VIVIENDA "Reglamento de acondicionamiento territorial y desarrollo urbano", en el que se establecen los lineamientos e instrumentos de planificación urbana, orientado a lograr un ordenamiento urbano.

Tiene como objetivos¹¹ articular el espacio nacional mediante una propuesta de ordenamiento territorial que configure un Sistema Urbano Nacional y cree condiciones para el fortalecimiento y consolidación de los centros poblados.

⁹ Oficio n.° 242-2010-PCM/SG/OGPP, emitido por la Presidencia del Consejo de Ministros, el 23 de diciembre de 2010.

¹⁰ Artículo 37° del Decreto Supremo n.° 007-2008-MINAM del 06 de diciembre de 2008, que aprueba el del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente.

En dicho ministerio se tiene a la Dirección Nacional de Urbanismo que debe orientar, facilitar y promover el ordenamiento y desarrollo de centros poblados para lo cual, propone, supervisa y evalúa la aplicación de lineamientos de políticas, planes, programas, proyectos y normas específicas.

c) Presidencia del Consejo de Ministros

Tiene como órgano de línea la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial, encargada de conducir los procesos y organización territorial, a través de los estudios de diagnóstico y zonificación como base técnica para lograr un ordenamiento político administrativo.

Cabe mencionar que el Equipo Directivo de Coordinación de la Estrategia de Implementación de la Arquitectura Gubernamental en Materia de Gestión del Territorio (AGGT): Está conformada por la Dirección Técnica de Demarcación Territorial, la Secretaría de Descentralización, la Secretaría de Gestión Pública, la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática y el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico bajo la presidencia de la Secretaría General de la PCM; incluye dentro de sus componentes al ordenamiento territorial orientado a lograr una gestión del territorio.

También la Secretaría de Descentralización cuenta con la función de vigilar la implementación en cada gobierno regional de los planes de ordenamiento territorial, garantizando el adecuado uso de los recursos así como la eficaz aplicación de los proyectos de desarrollo.

d) Instituto Nacional de Defensa Civil

Participa en el proceso de ordenamiento territorial conduciendo la política de gestión de riesgos mediante la evaluación de la vulnerabilidad. El Decreto Supremo n.° 059-2001 establece como funciones del Indeci la de identificar, priorizar, proponer y ejecutar estudios relacionados al ordenamiento territorial sostenible.

En dicha entidad se tiene a la Dirección nacional de prevención¹² encargada de planificar, organizar, coordinar, dirigir y supervisar la política nacional de defensa civil relacionada con la identificación de peligros, determinación de vulnerabilidad y evaluación de riesgos. Formular y evaluar estudios y proyectos orientados a la ejecución de acciones de prevención y mitigación de desastres.

e) Gobiernos Regionales

La Ley n.° 27867, "Ley Orgánica de Gobiernos Regionales", establece entre sus funciones las de formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia de ordenamiento territorial.

¹¹ Artículo 7° del Decreto Supremo n.° 002-2002-VIVIENDA, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento de 06 de julio de 2002.

¹² Artículo 60° del Decreto Supremo n.° 063-2007-PCM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Defensa Civil de 22 de mayo de 2001.

- 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.
- Planificar y desarrollar acciones de ordenamiento y delimitación en el ámbito del territorio regional y organizar evaluar y tramitar los expedientes técnicos de demarcación territorial, en armonía con las políticas y normas de la materia.

f) Gobiernos Locales

La Ley n.º 27972, "Ley Orgánica de Municipalidades", establece que las alcaldías provinciales tienen la función de planificar integralmente el desarrollo local y el ordenamiento territorial, así como la de aprobar el plan de acondicionamiento territorial de su jurisdicción, que identifique áreas: urbanas y expansión urbana; protección o seguridad por riesgos naturales; agrícolas y; de conservación ambiental declaradas conforme a ley. Además, aprobar el plan de desarrollo urbano; plan de desarrollo rural; esquema de zonificación de áreas urbanas; plan de desarrollo de asentamientos humanos y; demás planes específicos sobre la base del plan de acondicionamiento territorial.



Respecto a las competencias en la gestión de riesgo de desastres¹³

Los componentes de la gestión de riesgos de desastres son los siguientes:

a) Presidencia del Consejo de Ministros

Ente rector del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sinagerd), es responsable de conducir, supervisar y fiscalizar el adecuado funcionamiento del sistema. Asimismo, dicta los lineamientos e instrumentos para el cumplimiento de los acuerdos internacionales que haya suscrito el país y las políticas de estado del acuerdo nacional.

b) Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres

Es un organismo público ejecutor que conforma el Sinagerd, responsable técnico de coordinar, facilitar y supervisar la formulación e implementación de la política nacional y el plan nacional de gestión del riesgo de desastres, en los procesos de estimación, prevención y reducción del riesgo, así como de reconstrucción.

Propone y asesora al ente rector, así como a los distintos entes públicos y privados que integran al Sinagerd sobre la política, lineamientos y mecanismos referidos a los procesos de estimación, prevención y reducción de riesgo y reconstrucción.

¹³ Ley 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres, de 19 de febrero del 2011 y su reglamento aprobado con Decreto Supremo n° 048-2011-PCM del 26 de mayo del 2011

c) **Instituto Nacional de Defensa Civil**

Es el organismo público ejecutor responsable técnico de coordinar, facilitar y supervisar la formulación e implementación de la política nacional y el plan nacional de gestión del riesgo de desastres, en los procesos de preparación, respuesta y rehabilitación.

Desarrolla, propone y asesora al ente rector, así como a los distintos entes públicos y privados que integran el sistema nacional de gestión de riesgos de desastres sobre la política y lineamientos y mecanismos, en materia de procesos de preparación, respuesta y rehabilitación.

Asiste en los procesos de respuesta y rehabilitación a través de las autoridades competentes el apoyo correspondiente.

d) **Gobiernos Regionales y Locales**

Incorporan en sus procesos de planificación, de ordenamiento territorial, de gestión ambiental y de inversión pública, la gestión del riesgo de desastres. Para esto se realizará un análisis de los proyectos de desarrollo e inversión con el fin de asegurar que se identifica:

- La vulnerabilidad potencial de los proyectos y el modo de evitarla o reducirla.
- La vulnerabilidad que los proyectos pueden crear a la sociedad, la infraestructura o el entorno y las medidas necesarias para su prevención, reducción y control.
- La capacidad de los proyectos de reducir vulnerabilidades existentes en su ámbito de acción.

Incorporan en los planes de desarrollo urbano, planes de acondicionamiento territorial, así como en las zonificaciones que se realicen las consideraciones pertinentes de existencia de amenazas y condiciones de vulnerabilidad.

Identifican el nivel de riesgo existente en sus áreas de jurisdicción y establecen un plan de gestión correctiva del riesgo.

Establecen mecanismos necesarios de preparación para la atención a la emergencia

Priorizan los aspectos de peligro inminente que permitan proteger a la población de desastres con alta probabilidad de ocurrencia.

Generan información sobre peligros, vulnerabilidades y riesgo de acuerdo a los lineamientos emitidos por el ente rector.

Los presidentes regionales y alcaldes constituyen y presiden los grupos de trabajo de la gestión de riesgos de desastres, como espacios internos de articulación para la formulación de normas y planes, evaluación y organización de los procesos de gestión de riesgo de desastres.



e) Centro Nacional de Planeamiento Estratégico

En el proceso de formulación de los planes estratégicos nacionales, sectoriales, institucionales y subnacionales, así como en la ejecución de los programas y proyectos priorizados en esos ámbitos, el Ceplan promueve el fortalecimiento de capacidades para el planeamiento estratégico mediante la cooperación y acuerdos entre los sectores público y privado, considerando las políticas en gestión del riesgo de desastres.

Si bien las instituciones con competencias han regulado el uso de metodologías para la elaboración de diferentes herramientas e instrumentos de gestión; sin embargo estas regulaciones tienen la orientación o sesgo del sector que emitió o promovió tales metodologías, debido a que, no se cuenta con una institución encargada de la rectoría de dicho proceso para orientarlo transectorialmente entre los diferentes niveles de gobierno.



Tanto los gobiernos regionales como locales tienen competencias para gestionar el desarrollo del territorio, a través de una planificación concertada; sin embargo, el marco normativo no establece los mecanismos para la supervisión y evaluación de la implementación de los instrumentos y herramientas formuladas, lo que conlleva a la desarticulación y desintegración de los documentos de planificación.

Cabe indicar que las evaluaciones realizadas en las acciones de control se han centrado en verificar la formulación e implementación de los citados instrumentos y herramientas de planificación a cargo de los gobiernos regionales y locales, que además de fomentar el desarrollo integral y sostenible (según sea el caso) y promover la inversión pública y privada, deben garantizar el ejercicio pleno de los derechos y la igualdad de oportunidades, de acuerdo con los planes y programas nacionales, regionales y locales de desarrollo.



IV. SITUACIONES DETECTADAS EN LA EJECUCIÓN DE AUDITORÍAS AMBIENTALES REALIZADAS, RESPECTO A LA GESTIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DEL RIESGO DE DESASTRES

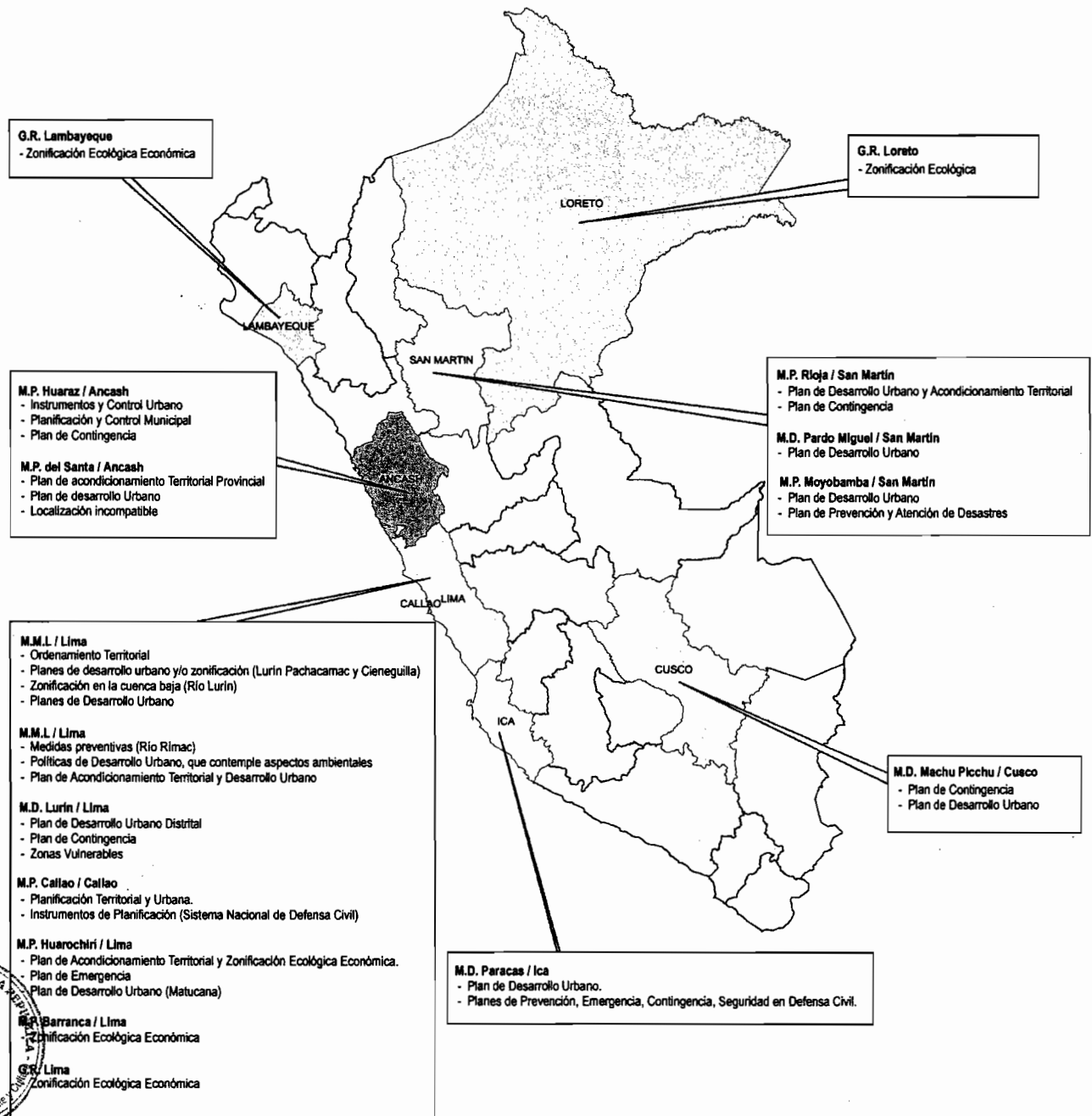


En el marco de las funciones conferidas a la Contraloría General de la República, su departamento de Medio Ambiente y Cultura, durante el periodo 2003 al 2012, realizó acciones de control a trece (13) gobiernos locales y tres (3) gobiernos regionales. El detalle de cada uno de los informes de control y las entidades auditadas se revelan en el Anexo n.° 1.

La finalidad de cada una de las auditorías ambientales realizadas fue determinar el grado de cumplimiento de objetivos y metas en relación al componente de gestión del ordenamiento territorial y de la gestión de riesgo de desastres en el ámbito de sus competencias. (Figura n.° 1).

[Handwritten signature]

Figura n.1: Gobiernos regionales y locales auditados con respecto a la gestión del ordenamiento territorial como de gestión de riesgo de desastres



Elaboración propia

Al respecto, se formularon 50 observaciones referidas a la formulación e implementación de los instrumentos de planificación territorial y de riesgo de desastres de los gobiernos locales y regionales, de acuerdo a lo que se muestra en el cuadro siguiente:

Cuadro n.º 3:
Herramientas evaluadas en la ejecución de las auditorías ambientales realizadas en relación a la gestión del ordenamiento territorial y del riesgo de desastres

n.º	Gobiernos Locales	Gestión de Ordenamiento Territorial					Gestión de riesgos de desastres			
		Plan de Ordenamiento Territorial	Plan de Acondicionamiento Territorial	Plan de Desarrollo Urbano	Planes específicos	ZEE	Plan de Contingencia	Plan de Prevención y Atención de Desastres	Plan de Emergencia	Zonas vulnerables
1	Municipalidad Distrital de Machupicchu			X			X			X
2	Municipalidad Distrital de Lurín			X			X			X
3	Municipalidad Metropolitana de Lima	X					X			X
4	Municipalidad Provincial de Moyobamba			X				X		X
5	Municipalidad Distrital de Pardo Miguel			X						
6	Municipalidad Provincial de Rioja		X	X			X			
7	Municipalidad Provincial de Huaraz		X	X	X		X	X	X	X
8	Municipalidad Distrital de Paracas			X						
9	Municipalidad Provincial de Santa		X	X			X	X		X
10	Municipalidad Provincial de Huarochiri	X	X	X	X	X			X	X
11	Municipalidad Provincial del Callao		X	X			X	X	X	X
12	Municipalidad Metropolitana de Lima		X		X					
13	Municipalidad Provincial de Barranca (en proceso)					X				
14	Gobierno Regional Loreto					X				
15	Gobierno Regional Lambayeque	X				X	X			
	Gobierno Regional Lima (en proceso)					X				
	TOTAL	3	6	10	3	5	8	4	3	8

Fuente: Informes de Auditoría 2003-2012.

4.1. Respeto a la gestión del ordenamiento territorial

En la gestión del ordenamiento territorial, se tiene los siguientes aspectos observados:

a) Políticas de desarrollo urbano

Instrumento de naturaleza multisectorial, en razón a que incluye aspectos productivos, económicos, ambientales, sociales orientados desde una caracterización de los principales aspectos que afectan el desarrollo del territorio y del sistema de ciudades. Su importancia radica en lograr desarrollo y uso sostenible de los recursos naturales.

En este sentido, las municipalidades que no realizaron la implementación de la política de desarrollo urbano, son la provincial de Huarochirí (Lima), distrital de Lurín y la metropolitana de Lima; a fin de establecer los criterios ambientales que regulen el proceso de zonificación de usos del suelo o la zonificación ecológica económica.

b) 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.

Al respecto, las municipalidades provinciales de Huaraz, Santa (Ancash); Huarochirí (Lima), Rioja (San Martín), Callao (Callao) y metropolitana de Lima no realizaron la implementación de su plan de acondicionamiento territorial, para que se permita la formulación de políticas relativas al uso del suelo, evidenciándose un manejo limitado de territorio, permitiendo la generación de impactos ambientales y originando el deterioro de la calidad de vida de su población.

c) Plan de desarrollo urbano

Es el instrumento técnico-normativo que orienta el desarrollo urbano de las ciudades o conglomerados urbanos con población entre 20,001 y 500,000 habitantes, y ciudades capitales de provincia, para el caso de las ciudades metropolitanas con una población total mayor a 500,000 habitantes, en concordancia con el plan de acondicionamiento territorial y el plan de desarrollo metropolitano de ser aplicable.

Sobre ello, las municipalidades distritales de Machupicchu (Cusco), Paracas (Ica), Pardo Miguel (San Martín), provincial de Callao (Callao), Santa, Huaraz (Ancash), Rioja, Moyobamba (San Martín), Huarochirí, (Lima) no han realizaron las gestiones para la ejecución e implementación del Plan de Desarrollo Urbano, con el objeto de mejorar las condiciones de vida de la población, incrementar o diversificar el aprovechamiento de potencialidades sociales o naturales, elevar los niveles de productividad de los bienes y servicios.



d) Planes específicos

Es el instrumento técnico-normativo cuyo objetivo es complementar la planificación urbana de las localidades, facilitando la actuación u operación urbanística, en un área urbana o de expansión urbana, cuyas dimensiones y condiciones, ameriten un tratamiento integral especial.

Sin embargo, la municipalidad provincial de Huaraz (Ancash); Huarochirí y la metropolitana de Lima (Lima), carecen de instrumentos de planificación y control urbano, específicamente del plan específico que ordene y evite la ocupación informal del suelo, el crecimiento desorganizado de la ciudad, el asentamiento de la población en áreas intangibles, de topografía abrupta, y en zonas de alto riesgo.

e) Zonificación ecológica económica

Es un proceso que identifica las mejores alternativas de uso sostenible de un territorio y es la base técnica para su ordenamiento y el aprovechamiento de sus recursos. La zonificación ecológica y económica, entre otros estudios, contribuye a la formulación del plan de acondicionamiento territorial.

Al respecto, la municipalidad provincial de Huarochirí no ha implementado su plan de acondicionamiento territorial bajo enfoque de la zonificación ecológica económica, a fin de planificar mejor el uso del territorio. Asimismo, la municipalidad provincial de Barranca (Lima), y los gobiernos regionales de Loreto, Lambayeque y Lima no ha implementado sus documentos de planificación, sustentados con una zonificación ecológica económica.

4.2. Respecto a la gestión de riesgo de desastres

En la gestión de riesgo de desastre, se tiene los siguientes aspectos observados:

a) Plan de contingencia

Son los procedimientos específicos preestablecidos de coordinación, alerta, movilización y respuesta ante la ocurrencia o inminencia de un evento particular para el cual se tienen escenarios definidos. Siendo la municipalidad provincial de Huaraz, Santa (Ancash); Rioja (San Martín), Callao (Callao), distrital de Machupicchu (Cusco), Lurín (Lima), Paracas (Ica), metropolitana de Lima (Lima) y el gobierno regional de Lambayeque las que no implementaron sus respectivos documentos de gestión, a fin de adoptar medidas tendientes a minimizar los efectos de posibles desastres naturales.

b) Plan de prevención y atención de desastres

Es un plan de nivel estratégico de largo plazo que en consideración a la política de prevención y atención de desastres en el nivel correspondiente define los objetivos, estrategias y programas que orientan las actividades institucionales e

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]



[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

interinstitucionales para la prevención, reducción de riesgos, preparativos para la reducción de emergencias y rehabilitación en casos de desastres, permitiendo reducir los daños, víctimas y pérdidas que podrían ocurrir a consecuencia de un fenómeno natural o inducido por el hombre potencialmente dañino. Al respecto, las municipalidades provinciales de Huaraz, Santa (Ancash); Moyobamba (Lima), y Paracas (Ica), no han cumplido con realizar las acciones necesarias previstas en las normas, tales como: planear y dirigir las actividades de defensa civil a fin de reducir los riesgos que podría causar algún desastre.

c) Plan de emergencia

Es un plan de nivel operativo que organiza la preparación y la respuesta a la emergencia, considerando los riesgos del área bajo su responsabilidad y los medios disponibles en el momento. Sin embargo, las municipalidades distritales de Machupicchu (Cusco), Paracas (Ica), Pardo Miguel (San Martín), provinciales del Callao (Callao), Santa, Huaraz (Ancash), Rioja, Moyobamba (San Martín), Huarochirí, (Lima) no cumplieron con formular sus instrumentos de planificación, lo cual muestra que no se ha dado la debida importancia y sobretodo no se les ha asignado el presupuesto para su ejecución.

d) Zonas vulnerables

Es el grado de debilidad que presenta una sociedad, frente a las amenazas que la afectan y su capacidad de sobreponerse luego del momento de la afectación. Existen municipalidades provinciales como las de Huaraz, Santa (Ancash), metropolitana de Lima, Huarochirí (Lima), Moyobamba (San Martín), Callao (Callao), distrital de Machupicchu (Cusco), Lurín (Lima) y Paracas (Ica), que cuentan con lugares calificados como altamente vulnerables; siendo prioritario que los gobiernos locales viabilicen la aprobación de los planes de defensa civil, a fin de minimizar los riesgos de la población ante unos fenómenos naturales como sismos, tsunamis, inundaciones, precipitaciones y fuertes vientos.

4.3. Análisis de las situaciones detectadas en la ejecución de auditorías ambientales

a) Respecto a la gestión del ordenamiento territorial

Los principales hechos observados en cada una de las auditorías ambientales realizadas, están referidos principalmente al incumplimiento del marco legal regional y local, en la cual se indica las competencias de cada una de ellas para llevar a la formulación, aprobación, ejecución, evaluación, dirección, administración y control de los planes y políticas de ordenamiento territorial y ambiental dentro del ámbito de sus jurisdicciones.

Se determinó la carencia de formulación e implementación del instrumento de planificación territorial regional y local y además de una política de desarrollo para la

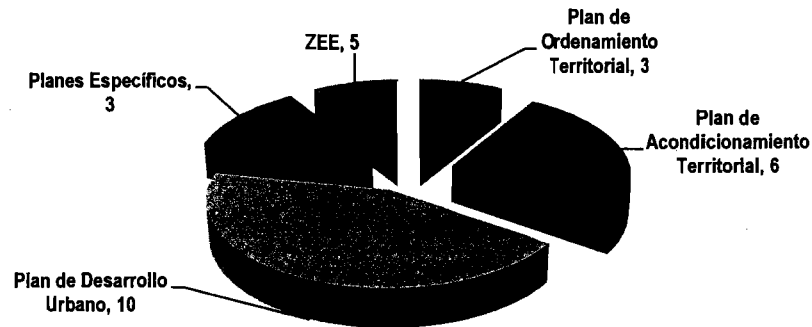


ocupación ordenada del suelo y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales que poseen.

Respecto a las entidades auditadas que elaboraron planes de desarrollo urbano, se determinó que la fase de ejecución no se ha implementado, es decir se avanzó en la elaboración de los instrumentos, mas no se orientó de manera eficiente los recursos públicos (recursos de sus presupuestos institucionales) hacia la ejecución.

La expresión gráfica de lo observado es como sigue:

Gráfico n.º 1.
Situaciones detectadas en la ejecución de las auditorías ambientales a los gobiernos locales respecto al ordenamiento territorial



El gráfico n.º 1 advierte que, diez (10) gobiernos locales no cumplieron con la formulación de sus plan de desarrollo urbano provincial y distrital, seis (6) no implementaron su plan de acondicionamiento territorial, tres (3) no elaboraron sus respectivos planes específicos y tres (3) no formularon su plan de ordenamiento territorial así como la zonificación ecológica y económica de los territorios bajo su jurisdicción; asimismo, cinco (5) gobiernos entre regionales y locales auditados no cumplieron con la elaboración de la zonificación ecológica y económica.

Las principales causas identificadas¹⁴ están referidas a lo siguiente:

- Los funcionarios no le otorgan la debida prioridad e importancia en la elaboración, actualización y aprobación de los documentos de gestión.
- Debilidades en la aplicación de la normativa para el control de los usos de suelo.
- No se han incorporado las funciones en materia de ordenamiento territorial y zonificación económica ecológica dentro de algún órgano o unidad orgánica.
- Falta de personal técnico entrenado; y en otros casos, alta rotación del mismo, lo que no permite continuar con el trabajo realizado.

Adicionalmente, la dispersión de competencias, normas, metodologías e instrumentos, no facilita la elaboración, implementación y supervisión de los instrumentos de gestión en ordenamiento territorial; consecuentemente, se ha determinado que en el mejor de

¹⁴ Reveladas en los informe de auditoría que han sido considerados como alcance en el presente documento.

los casos, solo se ha llegado a la primera fase que es la elaboración y planificación de algunos instrumentos de gestión, significando que generalmente no se ha ejecutado y menos aún se ha supervisado la implementación del ordenamiento territorial, situación que también dificulta la generación de información básica para la investigación.

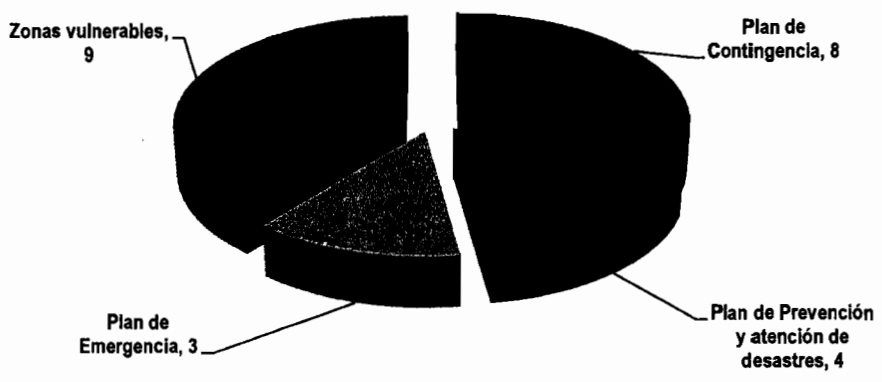
b) Respecto a la gestión de riesgos de desastres

El ordenamiento territorial está relacionado con la gestión de riesgos de desastres, debido a que constituye una herramienta que permite tomar decisiones acertadas respecto a uso sostenible del territorio y de los recursos naturales.

De la evaluación a los resultados de las auditorías efectuadas se ha detectado que una de las principales causas en la evaluación de la gestión de riesgos de desastres, es que los funcionarios de los gobiernos regionales y locales no dieron la prioridad e importancia a la elaboración y aprobación de los instrumentos de gestión, en la que se realice la planificación y las acciones apropiadas ante eventuales desastres naturales.

El resumen de los hechos observados se revela en el siguiente gráfico:

Gráfico n.º 2. Situaciones detectadas en la ejecución de las auditorías ambientales a los gobiernos locales respecto a la gestión de riesgos de desastres



Al respecto, se observa que, nueve (9) gobiernos locales tienen lugares considerados altamente vulnerables y no cuentan con planes de defensa civil, cuatro (4) no formularon sus planes de prevención y atención de desastres, tres (3) no implementaron la elaboración de sus planes de emergencia y siete (7) gobiernos locales y un (1) gobierno regional no cuenta con plan de contingencia; lo que no permite gestionar adecuadamente la prevención ante los desastres desde la planificación, organización, dirección y control de las actividades de acciones orientadas a minimizar los impactos sociales, ambientales y económicos.

Además, de la limitada gestión de los gobiernos locales, se encuentra la falta de una cultura de la prevención, la cual resulta difícil de priorizar porque sus resultados no son de corto plazo, tampoco generan utilidad económica, requiriéndose establecer en forma sistemática una educación colectiva y a todo nivel, para crear conciencia de la

g

f

responsabilidad frente a eventos naturales y las acciones inmediatas para minimizar los riesgos de desastres que se pudieran ocasionar.

La prevención de los desastres dependerá de la actitud frente a las amenazas y también de la manera en que se trabaje la vulnerabilidad, la mezcla de estas variables, definen el riesgo, el cual será proporcional conforme a qué tanto se han trabajado estas variables. Mediante la prevención podremos afrontar de mejor manera un acontecimiento, inclusive, los gastos de recuperación que se puedan generar luego de un desastre, serán menores si se han aplicado los instrumentos de prevención, siendo lo más importante salvaguardar las vidas humanas.

Otras de las causas observadas es el cambio de autoridades con la consecuente falta de continuidad de profesionales especialistas, motivo que obstaculiza el avance efectivo al generarse variaciones de las asignaciones económicas y financieras.

Finalmente, el Perú se encuentra en una zona altamente sísmica y además afronta los cambios climáticos y fenómenos recurrentes, como lluvias, inundaciones, deslizamientos, bajas temperaturas y eventualmente el fenómeno el niño; asimismo, la riqueza de la biodiversidad y cultura mundialmente reconocida y, el crecimiento económico de los últimos años, constituyen una realidad que conlleva a la reflexión de la trascendencia, respecto a la gestión del riesgo de desastres.



V. PRINCIPALES IMPACTOS IDENTIFICADOS EN LA GESTIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DEL RIESGO DE DESASTRES

En la ejecución de las auditorías ambientales se identificó como principal impacto el inadecuado uso del territorio sin prevención, así como se reconoció otros impactos (ver cuadro n.º4), que de seguir las actuales circunstancias los actuales riesgos se podrían convertir en eminentes peligros, principalmente se incidió en aquellos que pueden afectar a la salud de la población y al cuidado y preservación de los recursos naturales y culturales.

Los principales impactos detectados en cada una de las auditorías ambientales realizadas, revelan una ocupación informal del suelo y en particular el asentamiento en zonas altamente vulnerables, lo que genera diversos problemas sociales y ambientales que dificultan utilizar el suelo de manera equilibrada y sostenible.

A su vez, el crecimiento desorganizado y desordenado de las ciudades viene ocasionando la ocupación de zonas intangibles como cauces y riberas de los ríos, fajas marginales, áreas protegidas y declaradas como inhabitables y de alto riesgo.

Esta situación está directamente relacionada con las distintas modalidades de intervención por las actividades relacionadas con la explotación de los recursos naturales como minería, agricultura, ganadería, transportes, que dejan complejas realidades de vulnerabilidad y riesgo ante desastres naturales principalmente por las incompatibilidades en el uso del suelo.



El resumen de los principales impactos detectados se revela en el cuadro n° 4 y figura n° 2.

Cuadro n° 4:

Principales impactos detectados en las auditorías ambientales realizadas durante el Período 2003-2012

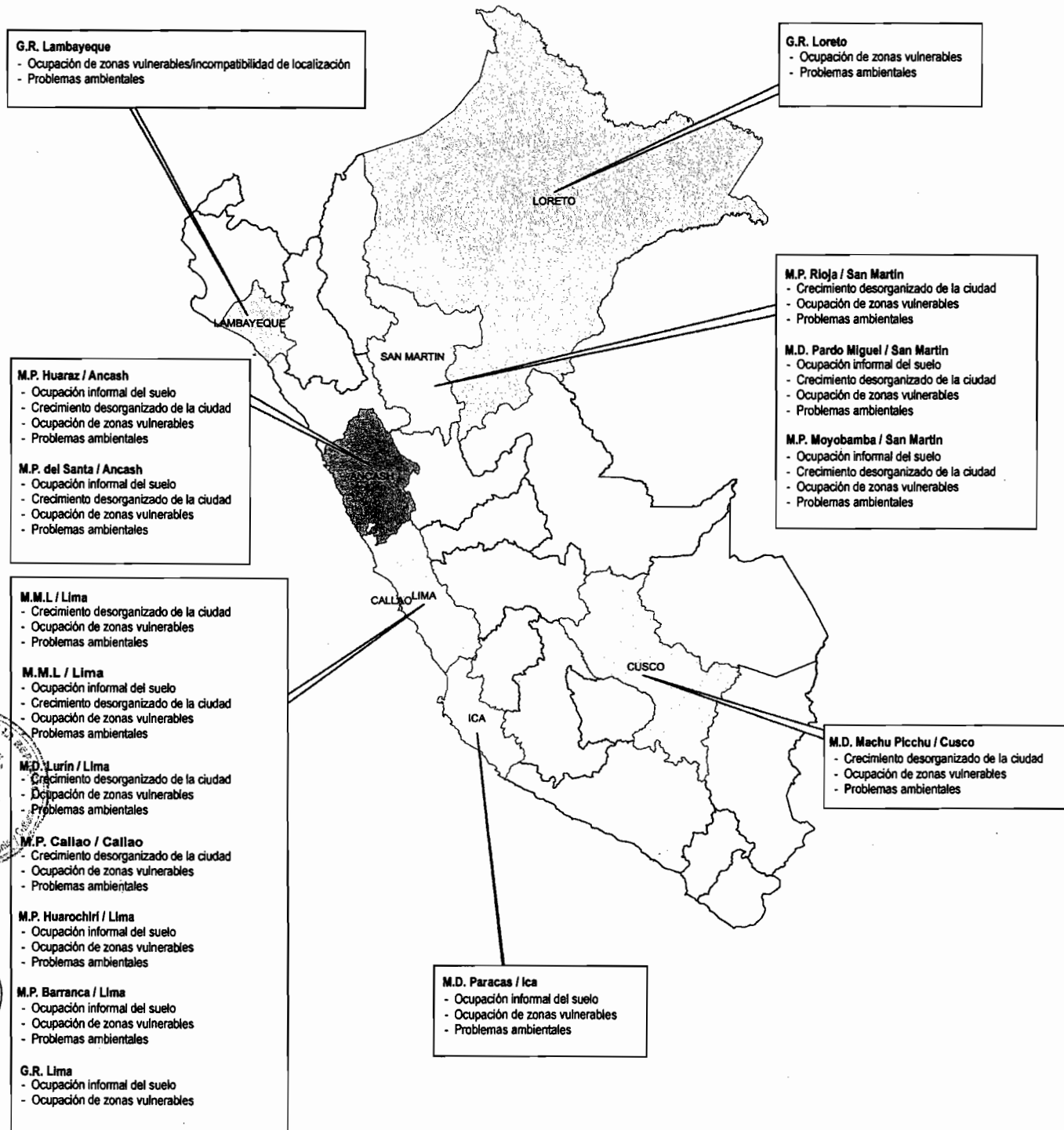
Gobierno Local/Regional	Ocupación informal del suelo	Crecimiento desorganizado de la ciudad	Ocupación de zonas vulnerables/ incompatibilidad de localización	Problemas ambientales
Municipalidad distrital de Machupicchu		X	X	X
Municipalidad distrital de Lurín		X	X	X
Municipalidad Metropolitana de Lima		X	X	X
Municipalidad Provincial de Moyobamba	X	X	X	X
Municipalidad Distrital de Pardo Miguel	X	X	X	X
Municipalidad Provincial de Rioja		X	X	X
Municipalidad Provincial de Huaraz	X	X	X	X
Municipalidad Distrital de Paracas	X		X	X
Municipalidad Provincial del Santa	X	X	X	X
Municipalidad Provincial de Huarochiri	X		X	X
Municipalidad Provincial del Callao		X	X	X
Municipalidad Metropolitana de Lima	X	X	X	X
Municipalidad Provincial de Barranca	X		X	X
Gobierno Regional Loreto			X	X
Gobierno Regional Lambayeque			X	X
Gobierno Regional Lima	X		X	X
Total	9	10	16	16

Fuente: Informes de auditoría 2003-2012.
X : Impacto detectado



Figura n.2:

Principales impactos detectados en las auditorías ambientales realizadas durante el periodo 2003- 2012



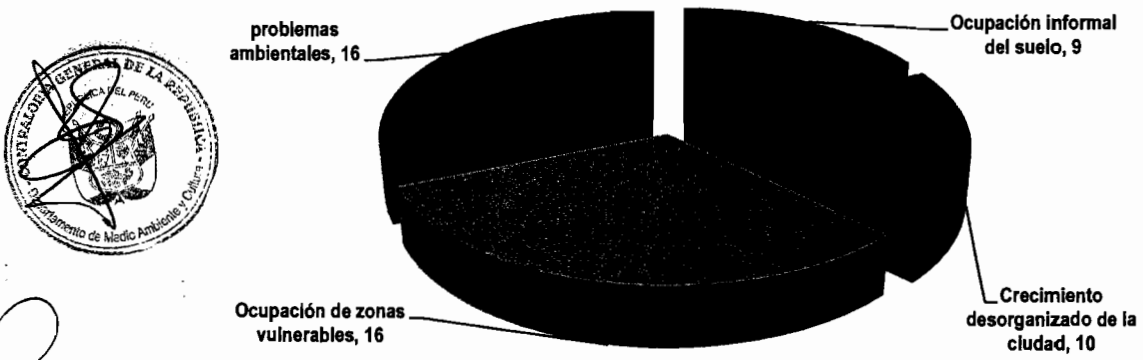
Elaboración propia

Las auditorías ambientales realizadas a los gobiernos locales y regionales advierten las distintas modalidades de intervención relacionadas con la explotación de los recursos naturales. Así tenemos:

- La depredación de los bosques por cambio de uso asociado al proceso migratorio y acelerado que viene afectando esta parte de la región de San Martín, problemática revelada en la auditoría ambiental realizada a las Municipalidades provinciales de Moyobamba, Rioja y Pardo Miguel.
- La contaminación y degradación del ecosistema marino costero revelada en las auditorías ambientales realizadas a la municipalidad provincial del Santa y municipalidad distrital de Paracas; situación generada por la localización incompatible de las empresas pesqueras.
- El avance desordenado de ocupación que viene reduciendo las áreas agrícolas inmediatas a la ciudad, situación advertida en las auditorías ambientales realizadas a la municipalidad distrital de Lurín y municipalidad provincial del Santa.
- La actividad minera, industrial, agrícola y el proceso de urbanización que se viene dando en la parte alta y media de la cuenca del río Rímac viene afectando la calidad del recurso hídrico que aguas abajo es captada por la EPS Sedapal para consumo humano de la ciudad de Lima Metropolitana, conforme lo revela la auditoría ambiental realizada a la municipalidad provincial de Huarochirí.

La expresión gráfica de lo detectado se muestra como sigue:

Gráfico n.º 3: Principales impactos identificados en las auditorías ambientales (2003-2012)



De la revisión a las auditorías efectuadas, que contienen las observaciones respecto al ordenamiento territorial y gestión de riesgos de desastres se identificaron los siguientes impactos:

a) **Ocupación informal del suelo**

La ocupación poblacional que se viene efectuando de manera informal del suelo es una de las principales consecuencias que tienen las ciudades en rápido crecimiento, que a su vez presentan un acelerado movimiento migratorio de los habitantes de las zonas rurales hacia las zonas urbanas y que no están preparadas para habilitar terrenos cuyas condiciones tienen características de alta vulnerabilidad y riesgo ante eventos naturales.

Handwritten signature and initials on the left margin.

Sobre la situación expuesta, las auditorías ambientales desarrolladas a las municipalidades provinciales de Lima, Huaraz, Huarochirí, Moyobamba, Santa, Barranca y las municipalidades distritales de Pardo Miguel y Paracas determinaron como principal impacto el asentamiento desordenado y progresivo, principalmente en las áreas periféricas, conos aluviónicos, laderas inestables y quebradas de fuertes pendientes, cauces de ríos, áreas restringidas, bahías, entre otras, que cada vez requieren de soluciones más complejas y de largo plazo en cuanto a infraestructura y abastecimiento de servicios básicos.

b) Crecimiento acelerado y desorganizado de la ciudad

En cuanto al crecimiento acelerado de la ciudad y la falta de control sobre la ocupación y uso del suelo se vienen generando serios problemas ambientales y de organización del espacio urbano en el territorio, que se evidencian en la configuración de ciudades con un área central con alta concentración de población y un crecimiento sin planificación de las áreas de expansión; aunado a que no se vienen considerando las orientaciones de organización, preparación, control y mitigación de los riesgos que se derivan ante la ocurrencia de posibles desastres naturales.

Frente a esta problemática, las auditorías ambientales desarrolladas a las municipalidades provinciales de Lima, Callao, Huaraz, Rioja, Moyobamba, Santa y las municipalidades distritales de Lurín, Pardo Miguel y de Machupicchu determinaron como principal impacto, el crecimiento desorganizado y acelerado de sus ciudades que habitan en suelos inapropiados y de alto riesgo limitando el bienestar de la población.

c) Ocupación de zonas vulnerables e incompatibilidad de localización

Otro de los grandes problemas ocasionados por la carencia de instrumentos de planificación y en particular por la ausencia de una zonificación compatible con la capacidad de uso de los suelos, es la ocupación de zonas categorizadas como de alto riesgo y vulnerables, de zonas de preservación histórica y natural; que a su vez generan un crecimiento poblacional descontrolado con la depredación de los recursos naturales, la contaminación y degradación de los ecosistemas afectando la calidad de vida de los pobladores asentados en dichas zonas.

Este preocupante escenario fue revelado en las auditorías ambientales realizadas a los doce (12) gobiernos locales y tres (3) gobiernos regionales de los cuales se evidencia el desorganizado uso de los suelos, aunado al acelerado crecimiento urbano, generando tanto la pérdida de áreas reservadas y de expansión agrícola como problemas sociales, culturales y ambientales que afectan directamente la calidad de vida de las poblaciones.

d) Problemas ambientales

La gestión del territorio está directamente relacionada con la gestión ambiental; en ese sentido, la carencia de una adecuada planificación y asignación de recursos, aunado a la implementación de estrategias y evaluación de resultados, con una perspectiva integral y participativa entre el gobierno nacional, regional y local no permite prevenir o reducir los problemas ambientales que cada vez más reciben presión sobre la disponibilidad y calidad de los recursos naturales.



El ordenamiento territorial es posible con la visión integral, es decir, no solamente la concepción de ordenar el espacio geográfico, sino como célula social viva, en la que se dan actividades económicas dentro de un territorio con características ambientales y culturales diferentes y únicas, entonces la falta de planificación y ejecución del ordenamiento territorial y mínimamente de la gestión de riesgos para prevención de desastres, trae como consecuencia exactamente lo contrario al tema tratado, es decir el desorden territorial, con el consecuente desequilibrio en el aspecto social, económico, de infraestructura y de oportunidades de desarrollo, así como la explotación no sustentable de los recursos naturales fuente principal de los ingresos públicos.

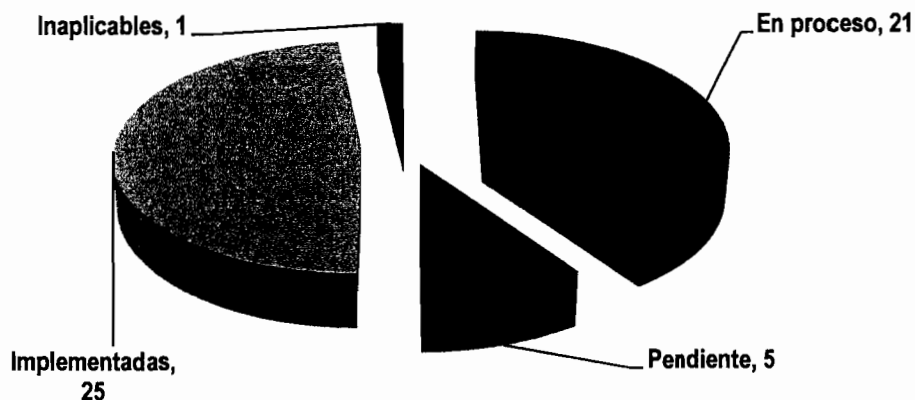
Lo encontrado en las auditorías revela que no obstante la existencia de normativa (dispersa y sin competencias ni metodologías claras), la falta de la planificación y ejecución del ordenamiento territorial y la carencia de una gestión de riesgos de desastres, están generando impactos que finalmente afectarían la gobernabilidad del país, por lo que resulta necesario y prioritario, que se adopte en los niveles correspondientes la decisión de ordenar el territorio considerando las potencialidades y vulnerabilidades del suelo y los riesgos ante desastres naturales.



VI. RESPUESTA ANTE LA PROBLEMÁTICA DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES

La respuesta obtenida por parte de las entidades auditadas respecto a la problemática de la formulación y aplicación de la planificación del territorio se observa en el estado situacional en que se encuentran las cincuenta y dos (52) recomendaciones emitidas por parte de la Contraloría General de la República, de las cuales se distribuye de la siguiente manera: veinticinco (25) de ellas se encuentran implementadas, veintiuno (21) en proceso, cinco (5) pendientes y uno (1) inaplicable, tal como se revela en el gráfico siguiente:

Gráfico n.º 4:
Estado situacional de las recomendaciones emitidas en relación al Ordenamiento Territorial y Gestión de Riesgos de Desastres



Sobre el particular, las veintiún (21) recomendaciones que se encuentran en proceso de implementación y que corresponden a las municipalidades distritales de Lurín (Lima), Pardo Miguel (San Martín) y Paracas (Ica), las municipalidades provinciales de Rioja (San Martín), Santa (Ancash), Huarochirí (Lima), la Municipalidad Metropolitana de Lima, y los gobiernos regionales de Loreto y Lambayeque; no han superado las causas que motivaron las observaciones relacionadas a la carencia de instrumentos de planificación como el plan de acondicionamiento territorial, el plan de desarrollo urbano, los planes de contingencia y los planes de defensa civil, herramientas que deben orientar a regular la organización físico espacial de las actividades humanas de acuerdo a las características y potencialidades del suelo y a su vez sean compatibles con acciones de prevención y mitigación ante desastres naturales.

Entre los principales motivos por los cuales los gobiernos regionales y locales no cumplen con implementar las recomendaciones para el mejoramiento de la gestión del territorio son: la falta de voluntad política por parte de las autoridades que no resulta prioritaria para las entidades, alta rotación de profesionales que impiden continuar con la gestión, falta de personal capacitado para la utilización de las herramientas de la gestión del ordenamiento territorial y la del riesgo de desastres; que permita realizar un adecuado ordenamiento territorial teniendo como resultados la disminución de riesgo ante los desastres naturales. Asimismo tenemos: cambios en las funciones de la entidad auditada quedando pendiente la implementación de las recomendaciones y falta de reconocimiento de la función fiscalizadora, de su contenido y alcance.

VII. CONCLUSIONES

Considerando los aspectos antes referidos, se emiten las siguientes conclusiones:

- 7.1. Como resultado de las auditorías ambientales realizadas durante el período 2003-2012, se ha determinado que el avance efectuado por los gobiernos locales y regionales auditados, ha llegado generalmente, hasta la fase de planificación de los instrumentos de gestión de ordenamiento territorial y riesgos de desastres; es decir no se evidencia ejecución ni supervisión, por lo que tampoco es posible evaluar el desempeño de la gestión en su totalidad.
- 7.2. No se han priorizado las herramientas de planificación urbana, así como no han sido formuladas con la finalidad de orientar y regular los espacios físicos para el desarrollo de las actividades humanas y el aprovechamiento de los recursos naturales, a partir de una zonificación económica ecológica que identifique las alternativas de uso sostenible del territorio, considerando los niveles de vulnerabilidad y riesgo ante eventuales desastres naturales y la toma de decisiones acertadas en cada uno de ellos.
- 7.3. Los principales impactos detectados en las auditorías ambientales, son la ocupación informal del suelo y el asentamiento de viviendas en zonas altamente vulnerables, lo que ha conllevado a su vez a diversos problemas sociales y ambientales que dificultan utilizar el suelo de manera planificada y equilibrada y que ha ocasionado a su vez un crecimiento desorganizado de las ciudades que guarda relación directa con las distintas modalidades de intervención que se ha tenido en nuestro país como la minería, agricultura, ganadería e industria para el aprovechamiento de los recursos naturales y que por las incompatibilidades en el uso del suelo han dejado complejas realidades de vulnerabilidad y riesgo ante desastres naturales.
- 7.4. El estado situacional de las cincuenta y dos (52) recomendaciones emitidas a los gobiernos locales y regionales examinados, revelan que veintiún (21) de ellas, se encuentran en proceso, cinco (5) pendientes y una (1) inaplicable, escenario que pone en manifiesto que la problemática persiste toda vez que no se han superado las causas de la situación encontrada y que difiere de las exigencias establecidas en el marco legal sobre la gestión del ordenamiento territorial y de la gestión de riesgo de desastres, como es principalmente la formulación e implementación de los instrumentos de zonificación y planificación de acuerdo a las características y potencialidades del suelo compatibles con acciones de prevención y mitigación ante desastres naturales.



VIII. RECOMENDACIONES

Considerando los resultados del presente informe, se emiten las recomendaciones siguientes:

Al Congreso de la República

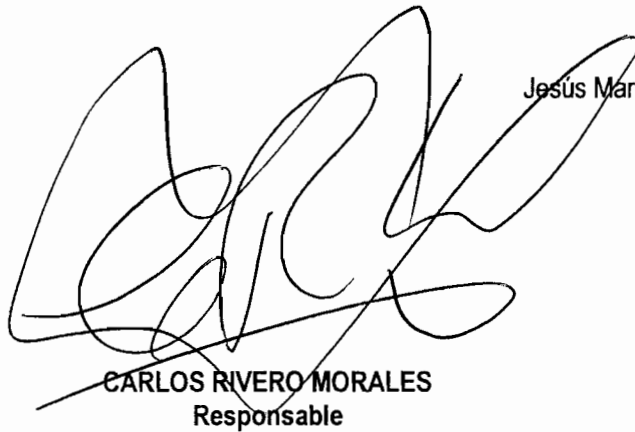
- 8.1. Que la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología, del Congreso de la República, considere el análisis del contenido de la "Ley de ordenamiento territorial" los aspectos mencionados en el presente informe relacionados con la perspectiva integral y sistémica del ordenamiento del territorio, definiéndose aspectos tales como el ente rector en la materia, los componentes del ordenamiento territorial, las competencias de las entidades responsables, así como la articulación entre los tres niveles de gobierno (central, regional y local) y la periodicidad de las evaluaciones a fin de medir los avances de su implementación.

Al Presidente del Consejo de Ministros:

- 8.2. En el marco del Acuerdo Nacional, promover la incorporación del ordenamiento territorial como una política de Estado, la misma que debería ser considerada de interés nacional y de obligatoria implementación por las entidades competentes de los tres niveles de gobierno (central, regional y local); como parte de una reforma y modernización del estado en materia de gestión integral del territorio.
- 8.3. Desarrollar e implementar una metodología así como un plan integral que complemente y articule el proceso de ordenamiento territorial nacional; establecido en consenso con la participación ciudadana, a fin de evitar futuros conflictos sociales por cambios de usos del suelo o por contraposición de intereses en las actividades humanas en una determinada zona.
- 8.4. Que el ente rector del proceso de ordenamiento territorial evalúe el diseño de un sistema de control que permita supervisar de manera periódica, los avances en la implementación del ordenamiento territorial, en sus diferentes fases, lo que coadyuvará a la mejora continua del proceso.



- 8.5. Que fomente en los entes ejecutores la necesidad de establecer convenios de cooperación técnica con las entidades sectoriales a fin de contar con la asesoría y el apoyo necesario para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial y de sus componentes.



Jesús María, 18 DIC. 2012

CARLOS RIVERO MORALES
Responsable



JUAN ROMANI AGUIRRE
Integrante



IVAN SOTERO LAYNES
Integrante

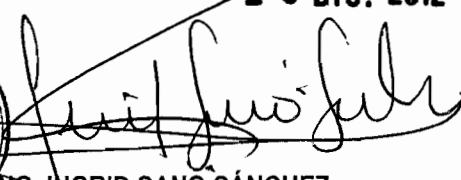


JORGE VÁSQUEZ PEÑAHERRERA
Integrante

AL SEÑOR GERENTE DE CONTROL ESPECIALIZADO:

La Gerente del Departamento de Medio Ambiente y Cultura de la Contraloría General de la República, ha revisado el presente Informe Macro, por lo cual, lo hace suyo y se permite recomendar a su Despacho para su aprobación y trámite correspondiente.

Jesús María, 28 DIC. 2012

ING. INGRID SANO SÁNCHEZ
Departamento de Medio Ambiente y Cultura



ANEXO n° 01

**MATRIZ DE LAS OBSERVACIONES REVELADAS EN LOS INFORMES DE CONTROL FORMULADOS EN EL PERÍODO 2003-2012,
RESPECTO A LA GESTIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DE LOS RIESGOS DE POSIBLES DESASTRES**

Ambito	Observación	Condición	Criterio	Causa	Efecto
<p>1. Municipalidad Distrital Machupicchu / Cusco</p> <ul style="list-style-type: none"> Informe n.º 352-2003-CG/MAC 	<ul style="list-style-type: none"> Diversas investigaciones y el Plan de Ordenamiento Urbano aprobado por la Municipalidad Distrital de Machupicchu reconocen que la capital del distrito se encuentra asentada en una zona de alta vulnerabilidad debido al riesgo de deslizamiento y aluviones, sin que hasta la fecha se adopte medidas de prevención adecuadas. (OBS. 1) 	<p>La Municipalidad Distrital Machupicchu cuenta con un plan de ordenamiento Urbano aprobado, pero carece de un Plan de Contingencia en referencia a los riesgos y amenazas que existen en el lugar. Asimismo cuenta con un Plan, que por el tiempo en que se ha elaborado se encuentra desactualizado, debido a la dinámica del proceso de crecimiento del mencionado Centro Poblado.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Decreto Legislativo n.º 613, Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales. Decreto Supremo n.º 063-70-VI, Reglamento de Nacional Construcciones. Ley n.º 23853, Ley de Orgánica Municipalidades. Ley n.º 27972, Ley de Orgánica Municipalidades. 	<p>Limitada toma de conciencia de los funcionarios de la municipalidad y sensibilización de la población; asimismo a las debilidades en la planificación e interés en tomar medidas de prevención adecuadas que eviten la exposición al peligro de la población.</p>	<p>Ocasiona que la población no tenga conciencia sobre el peligro y siga extendiendo sus viviendas peligrosamente sobre áreas consideradas de alto riesgo a deslizamiento y huaycos.</p>
	<ul style="list-style-type: none"> La Municipalidad Distrital de Machupicchu no ha efectuado las gestiones necesarias para la ejecución de su Plan de Desarrollo Urbano. (OBS. 3) 	<p>Su actual rol de centro de servicios comerciales turísticos del centro poblado de Machupicchu se ha desarrollado en forma caótica, incrementándose el crecimiento urbano, en ocasiones con infraestructura precaria y servicios de baja calidad, asimismo existen edificaciones que no guardan armonía con el Santuario Histórico de Machupicchu.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Ley n.º 23853, Ley de Orgánica Municipalidades. Ley n.º 27972, Ley de Orgánica Municipalidades. 	<p>La falta de determinación y claridad por parte de las autoridades municipales acerca de las prioridades a tener en cuenta para llevar a cabo de su gestión en el tema relacionado con el ordenamiento urbano</p>	<p>Ocasiona que exista una situación crítica en el poblado de Machupicchu en términos de imagen urbana, lo que configura un cuadro caótico y desordenado; asimismo permite que la población continúe asentándose en lugares fuera del límite urbano de alto riesgo por deslizamiento y huaycos.</p>

Ambito	Observación	Condición	Criterio	Causa	Efecto
	<ul style="list-style-type: none"> • Debe implementarse un Plan de Contingencia debidamente aprobado que permita realizar acciones de coordinación y/o prevención ante posibles desastres naturales. (OBS. 2) 	<p>La subducción de la Placa de Nazca debajo de la Placa Sudamericana, cuyos bordes convergen cerca del litoral peruano, genera un alto riesgo de actividad sísmica. Aunado a ello la ubicación (napa freática superficial por su cercanía al mar), construcción, diseño y número de habitantes, de la zona en estudio, le otorgan características peculiares y alto riesgo a sismos, tsunamis e inundaciones.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ley n.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades • Ley n.º 23853, Ley Orgánica de Municipalidades • Decreto Legislativo n.º 513, código de Medio Ambiente y Recursos Naturales 	<p>Falta de priorización en el cumplimiento de sus atribuciones y funciones, sobre la gestión de riesgos y prevención de desastres.</p>	<p>Riesgo potencial en la seguridad de la preservación del valle del río Lurín, debido a que están expuestos a diversos fenómenos naturales.</p>
<p>2. Municipalidad Distrital Lurín (Lima)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Informe n.º 203-2004-CG/MAC 	<ul style="list-style-type: none"> • A fin de coadyuvar al ordenamiento territorial de la cuenca baja del río Lurín, es necesario que la Municipalidad Distrital de Lurín, Fortalezca el control y la supervisión de la zonificación establecida en la ordenanza n.º 310-MML. (OBS. 4) 	<p>La MML reconoce que la cuenca de Lurín posee un potencial de patrimonio arqueológico y logístico, de atractivos culturales y recreativos. Ordenanza n.º 310-MML que trata sobre el ordenamiento territorial y gestión ambiental de la cuenca baja de Lurín. Sin embargo, se determinaron debilidades en la supervisión y en la toma de acciones de cautela por parte de las autoridades y funcionarios de la Municipalidad Distrital de Lurín.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ley n.º 23853, Ley Orgánica de Municipalidades 	<p>Se debe a que los autoridades y funcionarios de la municipalidad distrital de Lurín no han venido ejerciendo el control y supervisión de la zonificación establecida en la ordenanza n.º 310, debido a la falta de instrumentos de gestión</p>	<p>Desorden del crecimiento urbano, así como el riesgo de contaminación de los cuerpos de agua o canales de riego cercanos a los vertimientos de las empresas, con la consecuencia degradación del ambiente.</p>
	<ul style="list-style-type: none"> • Resulta Fundamental que la municipalidad distrital de Lurín formule su plan estratégico, plan de trabajo institucional y 	<p>La municipalidad no cuenta con los documentos necesarios para el desarrollo y garantía de su gestión que le permita y facilite la toma de</p>	<p>Resolución Jefatural n.º 003-94-INAP/DNR, aprueba la Directiva n.º 002-94-INAP/DNR</p>	<p>Se debe a debilidades en la planificación, a que los funcionarios no le otorguen la debida prioridad e importancia</p>	<p>Conlleva a que no existan instrumentos de gestión que orienten el desarrollo urbano.</p>

Ambito	Observación	Condición	Criterio	Causa	Efecto
Municipalidad Distrital Lurín (Lima) <ul style="list-style-type: none"> Informe n.º 203-2004-CG/MAC 	desarrollo urbano; asimismo debe contar con la evaluación de sus planes operativos y su memoria institucional, a fin de propender a la óptima utilización de los recursos económicos y de establecer los ajustes necesarios para el cumplimiento de sus objetivos y metas programadas. (OBS. 9)	decisiones, alcanzar sus objetivos y metas PEI, POI, evaluación de los POI y memoria institucional)	Decreto Legislativo n.º 613, código del medio ambiente y de los recursos naturales.	en la elaboración y aprobación de los documentos de gestión municipal.	
3. MML / Lima <ul style="list-style-type: none"> Informe n.º 207-2004-CG/MAC 	<ul style="list-style-type: none"> La MML debe planificar el ordenamiento territorial y priorizar acciones relacionadas con la elaboración y puesta en ejecución de estrategias de ocupación de su territorio y abastecimiento de servicios, teniendo en cuenta la problemática del acelerado crecimiento urbano que viene afrontando la ciudad de Lima. (OBS. 1) Que la MML oriente su actuación a la aprobación e implementación de los planes de desarrollo urbano y/o zonificación específica de los distritos de Lurín, Pachacámac y Cieneguilla. (OBS. 2) 	El avance periférico de Lima viene ocasionando la pérdida paulatina de los valles de Chillón, Rimac y Lurín por el crecimiento horizontal que ha prevalecido en los últimos años, esta situación genera a su vez que la dotación de área verde por habitante para la ciudad de Lima, sea aproximadamente de 1.0 m ² /hab; situación que afecta la calidad de vida de la población.	<ul style="list-style-type: none"> Ley n.º 26878, Ley General de Habilitaciones Urbanas. Ley n.º 23853, Ley Orgánica de Municipalidades. 	Los funcionarios de la entidad no están otorgando la debida prioridad e importancia a la elaboración y aprobación de documentos de gestión como es el caso del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano	Conlleva a la falta de planificación, en relación a objetivos, políticas y estrategias de gestión, resultando prioritario que se planteen medidas específicas, claras y concretas sobre temas referidos al manejo y planificación del acelerado crecimiento urbano.
		Las municipalidades distritales de Lurín y Pachacámac remitieron a la MML la propuesta de zonificación de usos del suelo de sus correspondientes distritos, en el marco de la ordenanza n.º 310-MML para su evaluación y aprobación; siendo denegada su aprobación por la MML.	<ul style="list-style-type: none"> Decreto Supremo n.º 007-85-VC. Ley n.º 23853, Ley Orgánica de Municipalidades. Ley n.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades. 	Que los funcionarios de la municipalidad encargados de elaborar y aprobar los documentos relacionados con el ordenamiento territorial del Valle Bajo del río Lurín, no le están proporcionando la debida diligencia e importancia a los mencionados estudios y proyectos.	Los distritos ubicados en la cuenca baja del río Lurín como Lurín, Pachacámac y Cieneguilla no cuentan con un documento normativo y de planificación que oriente su accionar en el tema relacionado con el ordenamiento de su territorio; asimismo existe un descontrol en el uso de los suelos, limitaciones en la actualización del Plan de Desarrollo 1992-2010.

Ambito	Observación	Condición	Criterio	Causa	Efecto
<p>MML / Lima Informe n.º 207-2004- CG/MAC</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Que la MML realice la evaluación y reformulación de la zonificación generalizada de la cuenca baja del río Lurín, aprobada mediante Ordenanza n.º 310 a efecto que cumpla con su misión de ordenar, proteger y conservar la citada Cuenca. (OBS. 3) 	<p>El Concejo de la MML Aprobó La Ordenanza N.º 310 de 12 de marzo 2001, la cual esta dirigida a lograr el ordenamiento territorial y gestión ambiental de la citada cuenca, sin embargo se determinó que en lo que respecta a la zonificación generalizada y al sistema vial considera algunas unidades de ordenamiento territorial y vías de implementación que puede repercutir en la sostenibilidad de la citada cuenca y en el patrimonio cultural existente en la zona; poniendo en riesgo el ordenamiento, protección y conservación de la cuenca .</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ley n.º 23853, Ley de Orgánica Municipalidades. • Decreto Legislativo n.º 613, Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales. • Ley n.º 27972, Ley de Orgánica Municipalidades. 	<p>Los funcionarios de la MML que participaron en la concepción y aprobación de la Ordenanza n.º 310 relacionada con el ordenamiento territorial y gestión ambiental de cuenca baja del río Lurín no han sustentado adecuadamente dicho documento normativo.</p>	<p>Pone en riesgo el ordenamiento, protección y conservación de la cuenca baja del río Lurín y del Patrimonio Cultural de la Nación.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • La MML debe priorizar la elaboración y aprobación de su plan de contingencia, así como de estudios de microzonificación sísmica, a fin de contar con herramientas que permitan mitigar los desastres naturales que puedan ocurrir dentro de su jurisdicción. (OBS. 4) 	<p>La ciudad de Lima ha sufrido en los últimos años grandes cambios demográficos que se han manifestado en el proceso urbano de la ciudad (crecimiento acelerado). Las edificaciones en las zonas periféricas de Lima son construidas desordenadamente, carentes de especificaciones técnicas. Lima se encuentra ubicada en una de las zonas sísmicas más activas del planeta y comprendida en una zona de alta vulnerabilidad por desastres.</p>	<p>Los funcionarios no están otorgando la debida prioridad e importancia a la elaboración y aprobación del Plan de Contingencia y de Estudios de Microzonificación Sísmica.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ley n.º 27972, Ley de Orgánica Municipalidades. • Decreto Supremo n.º 005-88-SGMD, Reglamento del Sistema de Defensa Civil. 	<p>Que la MML carezca de estrategias planificadas e integradas, cuyas acciones estén destinadas a planificar, organizar, preparar, controlar y mitigar alguna emergencia que se presente dentro su jurisdicción.</p>	

Ambito	Observación	Condición	Criterio	Causa	Efecto
<p>4. Municipalidad Provincial de Moyobamba (San Martín)</p> <ul style="list-style-type: none"> Informe n.º 180-2005-CG/IMAC 	<ul style="list-style-type: none"> No obstante haber transcurrido trece años de la elaboración del plan de desarrollo urbano, la Municipalidad Provincial de Moyobamba no ha implementado ni realizado el seguimiento del mismo, teniendo en consideración el crecimiento urbano que viene afrontando la ciudad de Moyobamba y que la zona es considerada altamente vulnerable y sísmica (OBS. 2) La Municipalidad Provincial de Moyobamba debe priorizar la elaboración y aprobación del Plan de Prevención y Atención de Desastres, a fin de establecer los criterios de reducción de riesgos ante la ocurrencia de posibles desastres naturales, toda vez que la zona es altamente sísmica y vulnerable (OBS. 3) 	<p>La Municipalidad Provincial de Moyobamba no ha implementado ni realizado el seguimiento del mismo, debido principalmente a la falta de decisión de las administraciones municipales y por la falta de cultura de planificación, sin tener en cuenta que el crecimiento poblacional en la ciudad es acelerado.</p> <p>A pesar de haberse suscrito un convenio con el Indeci sobre ciudades sostenibles, el cual está orientado al fortalecimiento de la seguridad física de las ciudades en respuesta al crecimiento caótico y desordenado de la ciudad de Moyobamba, teniendo en cuenta además que la zona es altamente vulnerable ante la ocurrencia de movimientos sísmicos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Ley Orgánica de Municipalidades. Estudio realizado por INDECI-PNUD-PER/02/051 "Mapa de peligros de la ciudad de Moyobamba" Reglamento del Sistema de Defensa Civil, aprobado con Decreto Supremo n.º 005-88-SGMD. Ley Orgánica de Municipalidades. Decreto Supremo N.º 063-70-VI, anexo al título preliminar condiciones básicas de habitabilidad, localización física del asentamiento del reglamento nacional de construcciones. 	<p>Se debe a que no se está dando la prioridad y debida importancia a la implementación y seguimiento del cumplimiento del plan de ordenamiento urbano</p> <p>Se debe a que los funcionarios de la entidad no han elaborado el plan de prevención y atención ante desastres para planificar y tomar decisiones apropiadas ante eventuales ocurrencias de desastres naturales, mas aún con el antecedente que Moyobamba es considerada zona sísmica y de alto riesgo por la calidad de sus suelos.</p>	<p>Viene generando la ocupación de zonas no aptas para fines urbanos, la utilización de lugares para habitaciones urbanas en actividades como las industriales que no son compatibles, lo cual genera el crecimiento urbano desordenado que limita el bienestar de la población y la afectación de las personas y del ambiente con la instalación de industrias que emiten residuos contaminantes en lugares inadecuados.</p> <p>Ponen en riesgo la vida de los pobladores que habitan en la provincia debido a que carece de estrategias orientadas a planificar, organizar, preparar, controlar y mitigar los efectos que pueden derivarse de la ocurrencia de posibles desastres naturales, más aún que la ciudad de Moyobamba está ubicada en una zona sísmica y es comprendida en área de alta vulnerabilidad.</p>

Ambito	Observación	Condición	Criterio	Causa	Efecto
<p>5. Municipalidad Distrital Pardo Miguel (San Martín)</p> <ul style="list-style-type: none"> Informe n.º 184-2005-CG/MAC 	<ul style="list-style-type: none"> Es apropiado que la Municipalidad Distrital de Pardo Miguel elabore y apruebe su Plan de Desarrollo Urbano, a fin de orientar el uso racional del suelo y el gradual acondicionamiento del espacio urbano, máxime si existen caseríos o centros poblados asentados en la zona de amortiguamiento y al interior del Bosque de Protección Alto Mayo poniendo en riesgo la conservación de la citada Área Natural Protegida. 	<p>No se ha elaborado el Plan de Desarrollo Urbano con el propósito de orientar el uso racional del suelo y el gradual acondicionamiento del espacio urbano, máxime si existen caseríos o centros poblados asentados en la zona de amortiguamiento y al interior del Bosque de Protección Alto Mayo poniendo en riesgo la conservación de la citada Área Natural Protegida.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Ley Orgánica de Municipalidades. Decreto Supremo N° 027-2003-Vivienda, Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano. 	<p>Se debe a la inacción de los funcionarios de la municipalidad para elaborar el plan de desarrollo urbano, instrumento de gestión que permite planificar y tomar decisiones apropiadas, en especial al manejo y planificación de los procesos migratorios.</p>	<p>Generando las migraciones en las zonas intangibles, la depredación de bosques y un crecimiento poblacional no controlado.</p>
<p>6. Municipalidad Provincial de Rioja (San Martín)</p> <ul style="list-style-type: none"> Informe n.º 190-2005-CG/MAC 	<ul style="list-style-type: none"> Resulta imprescindible que la Municipalidad Provincial de Rioja elabore y apruebe sus Planes de Desarrollo Urbano y Acondicionamiento Territorial, los mismos que tienen como objetivo ordenar el territorio de la provincia de Rioja, a fin de controlar en especial el proceso migratorio. (OBS. 1) 	<p>La Municipalidad Provincial de Rioja no ha elaborado su correspondiente Plan de Desarrollo Urbano y el Plan de Acondicionamiento Territorial, documentos que permitirán planificar, tomar decisiones integrales y apropiadas para la sustentabilidad y ordenamiento de la provincia en especial a la planificación y manejo de los procesos migratorios y el acelerado crecimiento urbano.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Ley Orgánica de Municipalidades. 	<p>Se debe a que los funcionarios de la municipalidad no vienen otorgando la prioridad debida a la elaboración y aprobación del acondicionamiento territorial para la conservación y protección del Bosque de protección Alto Mayo</p>	<p>Viene originando una desorganización territorial en la provincia de Rioja, más aún cuando no se ha previsto medidas de protección mínimas que atenúen las invasiones por parte de inmigrantes provenientes de los departamentos aledaños.</p>
	<ul style="list-style-type: none"> En consideración de la vulnerabilidad de la zona donde se encuentra ubicada la provincia de Rioja, resulta necesario la implementación y aprobación de un Plan de Contingencias, a fin de adoptar 	<p>Se ha evidenciado que la Municipalidad provincial de Rioja no ha implementado ni aprobado un Plan de Contingencia a fin de adoptar medidas tendientes a minimizar los efectos posibles a desastres naturales, máxime si</p>	<ul style="list-style-type: none"> Reglamento del Sistema de Defensa Civil, aprobado con Decreto Supremo n° 005-88-SGMD 	<p>Falta de prioridad de los funcionarios para la elaboración e implementación de un plan de contingencias que permitan planificar y tomar decisiones apropiadas ante posible ocurrencia de desastres</p>	<p>Esta situación conlleva a que no se cuente con estrategias integradas orientadas a planificar, organizar, preparar, controlar y mitigar posibles desastres naturales dentro de su jurisdicción. Máxime que el Indeci viene advirtiendo los</p>

Ambito	Observación	Condición	Criterio	Causa	Efecto
Municipalidad Provincial de Rioja (San Martín) Informe n.º 190-2005-CG/MAC	medidas tendientes a minimizar los efectos de posibles desastres naturales (OBS. 2)	tenemos en consideración la vulnerabilidad de la zona donde se encuentra ubicada la provincia de Rioja. Así como, teniendo en cuenta que las construcciones de inmuebles presentan series deficiencias técnicas por haber sido construidas con material de la zona como el adobe y el tapial, que no soportarían un sismo mayor de los siete grados en la escala de Richter.		naturales.	posibles riesgos que podrían constituir los inmuebles que tienen muchos años de antigüedad o que en su construcción presentan serias deficiencias técnicas los cuales podrían ocasionar severos daños a la vida, el patrimonio y al medio ambiente.
7. Municipalidad Provincial de Huaraz (Ancash) Informe n.º 206-2006-CG/MAC	<ul style="list-style-type: none"> • Resulta indispensable para la ciudad de Huaraz, la emisión e implementación de instrumentos y control urbano, que ordene y evite la ocupación informal del suelo, el crecimiento desorganizado de la ciudad, el asentamiento de la población en áreas intangibles, de topografía abrupta, y en zonas de alto riesgo; que incremente el peligro para la población y la potencial afectación al medio ambiente (OBS. 1). 	La Municipalidad Provincial de Huaraz carece de instrumentos de planificación y control urbano, tales como el Plan de Acondicionamiento Territorial, el Plan de Desarrollo Urbano, Planes Específicos y Plan Urbano; sólo contaba con un plano de usos de suelo y zonificación aprobado en el año 2004. No contempla la seguridad física de la ciudad y sus zonas de alto riesgo. Asimismo, en la determinación de las zonas de expansión urbana no se consideró los límites de la zona de amortiguamiento del Parque Nacional de Huascarán, ni las concesiones mineras del área urbana y zonas de expansión.	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución Política del Perú • La ley Orgánica de Municipalidades, Ley n° 27972 • Decreto Supremo N° 027-2003-Vivienda, Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano 	Se debe a las debilidades en la planificación, regulación y aplicación de normas para el control de los usos de suelo, así como para la organización de su espacio físico, y el ordenamiento del crecimiento y desarrollo urbano. Asimismo se debe a la falta de coordinación con las municipalidades distritales que permita ordenar y controlar la ocupación del suelo, de acuerdo con el tipo de suelo y las zonas vulnerables y de alto riesgo para la población. Además se debe a la falta de regulación, control y supervisión de la ocupación del suelo de la provincia; a la falta de capacidad operativa y	La carencia de un plan de acondicionamiento limita la formulación de políticas relativas al uso de los suelos, la incorporación de criterios de prevención y mitigación de desastres en la planificación territorial, así como la jerarquización del sistema vial provincial, que contribuya a la conservación, entre otros, de la zona de amortiguamiento del Parque Nacional Huascarán y sector adyacente. Esta situación ha originado un riesgo a los segmentos de la población que habita en lugares vulnerables y de alto riesgo; además ha permitido la ocupación informal del suelo y el crecimiento desorganizado de la ciudad, que

Ambito	Observación	Condición	Criterio	Causa	Efecto
Municipalidad Provincial de Huaraz (Ancash) Informe n.º 206-2005-CG/MAC	<ul style="list-style-type: none"> La limitada planificación y control municipal, está permitiendo la ocupación del cono aluviónico, calificado como zona de muy alto riesgo, localizado en ambas márgenes del río Quillcay, lo cual representa un 25% del área demográfica de la ciudad de Huaraz. (OBS. 2). 	<p>El plano de zonificación y usos del suelo vigente carece de la delimitación del cono aluviónico, principal zona vulnerable de la ciudad, y no establece la intangibilidad del río Quillcay y sus fajas marginales (eje del cono aluviónico), también carece de la programación de acciones para la protección y conservación ambiental y la mitigación de desastres para el sector. Asimismo no se ha determinado los parámetros o planes específicos para las correspondientes zonas de reglamentación especial.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Constitución Política del Perú La ley Orgánica de Municipalidades, Ley n° 27972. Decreto Supremo N° 027-2003-Vivienda, Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano 	<p>personal técnico especializado; a la falta de asignación presupuestal, situación que no permite el manejo integral en términos de planificación y gestión del territorio.</p>	<p>inclusive viene ocupando áreas intangibles y de topografía abrupta lo cual además genera problemas ambientales y configuran una ciudad con zonas físicamente desordenadas.</p>
	<ul style="list-style-type: none"> A fin de preservar la integridad física de la población, la 	<p>La Municipalidad Provincial de Huaraz no ha aprobado ni</p>	<ul style="list-style-type: none"> Ley Orgánica de Municipalidades. 	<p>Se debe a debilidades en la formulación e implementación del plan de desarrollo urbano y en general en la planificación y control municipal que permita ordenar el desarrollo urbano y rural, limitando contar con un diagnóstico que considere los factores de vulnerabilidad antes mencionados y estudie y proponga las medidas necesarias de prevención y mitigación ante desastres que puedan potencialmente ocurrir por el cono aluviónico de la ciudad.</p> <p>Además se debe a que el Plano de Zonificación y Usos de Suelo no considera la alta vulnerabilidad del área ni el tratamiento y seguridad física que requiere por ser una zona de muy alto peligro.</p>	<p>Esta situación ha generado la ocupación irregular de uno de los sectores más vulnerables de la ciudad calificadas como de alto peligro que incluye barrios céntricos, cauces, riberas y fajas marginales del río Quillcay agudizando el peligro para la vida de los pobladores asentados en dicha zona.</p>
	<ul style="list-style-type: none"> Alta vulnerabilidad ante desastres naturales. 				

Ambito	Observación	Condición	Criterio	Causa	Efecto
<p>Municipalidad Provincial de Huaraz (Ancash)</p> <p>Informe n.º 206-2005-CG/IMAC</p>	<p>Municipalidad Provincial de Huaraz debe aprobar e implementar un Plan de Contingencias ante posibles desastres naturales, máxime si la ciudad de Huaraz tiene zonas altamente vulnerables. (OBS. 3).</p>	<p>implementado un Plan de Contingencia de la provincia de Huaraz, que sólo considera algunas acciones en relación a los desbordamientos de los ríos Paria, Quillay y de la Laguna Cojup; acciones que no definen ni establecen las zonas de seguridad ni de refugio, ni las acciones que los hospitales deberán considerar en esos casos.</p> <p>No se ha implementado la Oficina de defensa Civil, además no se ha realizado las acciones necesarias como la formulación de normas, el inventario de los recursos, la ejecución de los planes de prevención, emergencia y rehabilitación, ni se efectúa las inspecciones técnicas de seguridad en defensa civil.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ley del Sistema de Defensa Civil, Decreto Ley N° 19338 • Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Defensa Civil con Decreto Supremo N° 005-88-SGMD. 	<p>comité provincial de defensa civil y la limitada consideración de los asuntos relacionados a con el mismo, lo que evidencia el bajo nivel de prioridad de los temas relacionados a seguridad y defensa civil</p>	
<p>8. MD Paracas / lca</p> <ul style="list-style-type: none"> • Informe n.º 310-2005-CG/IMAC 	<ul style="list-style-type: none"> • La Municipalidad Distrital de Paracas requiere contar con un Plan de Desarrollo Urbano, que organice el crecimiento de la ciudad y evite la ocupación desordenada e informal del suelo, máxime al ubicarse dentro de la zona de amortiguamiento de la Reserva Nacional de Paracas, cuyo ecosistema puede verse 	<p>La municipalidad distrital de Paracas carece de un Plan de Desarrollo Urbano, que organice el crecimiento de la ciudad y evite la expansión y ocupación desordenada e informal del suelo, así como su expansión a zonas de tratamiento especial, como es el caso de la Reserva Nacional de Paracas (RNP); no obstante ser el principal instrumento técnico</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución Política del Perú. • Decreto Supremo n.º 027-2003-Vivienda – Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano. • Ley n.º 27972, Ley de Organización de Municipalidades. 	<p>Se debe que no se ha priorizado la elaboración del Plan De Desarrollo Urbano para El distrito de Paracas; no obstante que el mismo se ubica la única reserva marino costera del país. Asimismo, existe un débil accionar de las autoridades municipales para impulsar la planificación, regulación, aplicación de</p>	<p>Ha originado la ocupación informal del suelo y el crecimiento desorganizado del distrito; asimismo genera problemas ambientales.</p>

Ambito	Observación	Condición	Criterio	Causa	Efecto
MD Paracas / Ica Informe n.º 310-2005- CG/IMAC	afectado negativamente. (OBS. 1) • Debe formularse e implementarse los Planes de Prevención, Emergencia, Contingencia, Seguridad en Defensa Civil y Rehabilitación en caso de catástrofes basándose en la elaboración de un Mapa de Peligros en razón a la vulnerabilidad de la zona, a fin de asegurar la integridad física de la población. (OBS. 2)	normativo mediante el cual se desarrollan las disposiciones del Plan de Acondicionamiento Territorial y del Plan de Desarrollo Urbano de la provincia. La MDP viene utilizando únicamente un Plano de Zonificación y Vías elaborado en el año 1985. El distrito de Paracas, se localiza en la provincia de Pisco, considerada como una zona altamente vulnerable debido a que es amenazada por fenómenos naturales, siendo los de mayor incidencia, entre sismos, tsunamis, inundaciones, huaycos, precipitaciones pluviales, y vientos (conocidos como paracas); adicionalmente la MDP no ha realizado convenios de cooperación nacional e internacional relacionados a estudios de microzonificación sísmica y planes de contingencia.	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto Supremo n.º 038-2001-AG; Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas. • Ley n.º 27972, Ley de Organización de Municipalidades. • Decreto Ley n.º 19338; Ley del Sistema de Defensa Civil. • Decreto Supremo n.º 005-88-SGMD; Reglamento de Ley del Sistema Nacional de Defensa Civil. 	normas, supervisión y control del uso del suelo. Se genera en las debilidades de los mecanismos de la planificación urbana y de defensa civil ante contingencias o emergencias, así como la MDP no ha priorizado realizar los estudios para la elaboración del Mapa de peligros	Genera que no se tenga prevista y que en su momento, se limiten las acciones inmediatas y de respuestas necesarias, ante la eventualidad de cualquier sismo, tsunami e inundaciones.
9. Municipalidad Provincial del Santa (Ancash) • Informe n.º 124-2006-CG/IMAC	• La Municipalidad provincial del Santa requiere contar con un Plan de Acondicionamiento Territorial Provincial que permita la formulación de políticas relativas al uso del suelo, así como actualizar el Plan de Desarrollo Urbano, que organice	El desarrollo urbano de la ciudad de Chimbote se ha venido llevando a cabo de manera desordenada, básicamente alrededor de las fábricas de la industria pesquera y siderúrgica, con una inadecuada planificación urbana y control sobre la ocupación y uso del suelo, lo que	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución Política del Perú. • La ley Orgánica de Municipalidades, Ley n.º 27972. • Decreto Supremo N.º 027-2003-Vivienda, Reglamento de 	Se debe a que las autoridades municipales no han considerado dentro de sus políticas de gestión el impulsar la planificación, regulación, aplicación de normas, supervisión y control de los usos del suelo a fin de ordenar	Esta situación ha originado el crecimiento desorganizado de la ciudad lo que aunado al acelerado crecimiento urbano genera problemas ambientales contaminación y degradación del ecosistema marino evidenciándose la falta de normas técnicas y de

Ambito	Observación	Condición	Criterio	Causa	Efecto
<p>Municipalidad Provincial del Santa (Ancash) Informe n.º 124-2006-CG/MAC</p>	<p>el crecimiento de la ciudad de Chimbote y evite la expansión y ocupación desordenada e informal del suelo (OBS. 1)</p>	<p>ha generado un vertiginoso y desordenado crecimiento, que se evidencia en la configuración de los sectores urbanos de la ciudad, con un área central con alta densidad poblacional, nuevas urbanizaciones y asentamientos humanos mal ubicados con servicios básicos deficientes e insuficientes, conflictos de usos de suelo, actividades industriales de espontánea expansión en zonas residenciales y áreas naturales, con ocupación de áreas de riesgo, acumulación de residuos sólidos en lugares no apropiados, así como un crecimiento informal desarticulado y sin planificación de las áreas de expansión, aspectos que agudizan la problemática ambiental y de organización del espacio urbano.</p>	<p>Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano. • Plan Estratégico Institucional 2003-2006 • Plan Operativo Institucional 2003.</p>	<p>el crecimiento y desarrollo urbano de la ciudad y evitar la ocupación informal e inadecuada del suelo urbano y áreas naturales.</p>	<p>protección ambiental, aspectos que vienen configurando una ciudad caótica. Asimismo, genera localización incompatible de empresas colindantes a residencias, la existencia de asentamientos humanos y establecimientos industriales en alto riesgo por la localización en zonas vulnerables a inundaciones, a sismos y de baja calidad del suelo; pérdida de áreas reservadas para equipamientos urbanos, pérdida de áreas agrícolas inmediatas a la ciudad, situación que pone en riesgo los ecosistemas de la bahía y de los humedales de Villa María.</p>
	<p>• Resulta necesario que la Municipalidad provincial del Santa tome las acciones correspondientes respecto a la localización incompatible de establecimientos industriales y la actividad industrial informal en la ciudad de Chimbote, a fin de mitigar los impactos ambientales negativos que estas actividades generan a la población residente,</p>	<p>La Municipalidad provincial del Santa cuenta con el Plan Director de Chimbote elaborado en 1975, el plano de zonificación y reglamento desactualizado, lo que ha permitido la consolidación de las industrias tanto en áreas centrales residenciales de la ciudad como en el litoral y humedales; no obstante haberse planificado una zona de expansión urbana industrial</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La ley Orgánica de Municipalidades, Ley n° 27972. • Decreto Supremo N° 027-2003-Vivienda, Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano. • Reglamento de saneamiento Ambiental 	<p>Se ha generado porque la municipalidad no ha formulado ni actualizado el instrumento de planificación urbana que requiere la ciudad de Chimbote, el plan de desarrollo urbano, la zonificación urbana y su reglamento; asimismo se debe a la aplicación de normas municipales de aplicación nacional y local.</p>	<p>No ha permitido organizar adecuadamente la utilización de suelo urbano, en particular sobre los usos industriales, ni planificar las demandas físicas, económicas y sociales que la actividad industrial genera en la ciudad. Además genera actividades industriales incompatibles con su zonificación, así como problemas ambientales que afectan directamente a las</p>

Ámbito	Observación	Condición	Criterio	Causa	Efecto
Municipalidad Provincial de Santa (Ancash) Informe n.º 124-2006-CG/MAC	a los ecosistemas de la bahía El Ferrol y los humedales de Villa María. (OBS. 2) • Se deben de formular e implementar documentos específicos de atención y prevención en caso de desastres, para el Complejo Recreativo y Laguna Artificial del Parque Metropolitano Villa María. (Aspecto de Importancia 6.2)	denominada San Antonio que orientaba el crecimiento de dicha actividad hacia el este de la ciudad, la cual no ha venido siendo considerada por las autoridades municipales agudizándose los impactos ambientales que hoy afectan a la ciudad. Se consideró necesario considerar dentro de las políticas integrales en gestión de riesgos, la formulación de un Plan de Atención y Prevención de Desastres y de un Plan de Contingencia específico a fin de reducir los riesgos que podría causar algún desastre.	para la actividad pesquera, metalúrgica e industrias contaminantes de alto riesgo de la provincia del Santa, aprobado por Ordenanza Municipal n.º 002-89. Asunto de Importancia	Asimismo se debe a que la municipalidad no tiene un control urbano respecto a la actividad industrial informal y a los niveles operacionales industriales permitidos según la zonificación vigente. Asunto de Importancia	poblaciones de los asentamientos humanos aledaños. Asunto de Importancia
10. Municipalidad Provincial de Huarochiri (Lima) • Informe n.º 197-2006-CG/MAC	• Resulta prioritario para la provincia de Huarochiri contar con políticas para el desarrollo y uso sostenible de los recursos naturales, por lo que es necesario que la Municipalidad provincial elabore el plan de Acondicionamiento Territorial bajo enfoque de la Zonificación Ecológica Económica. (OBS. 1)	Se ha evidenciado que la provincia de Huarochiri carece de un instrumento de planificación territorial y de una política de desarrollo para la ocupación ordenada del suelo y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales que ella alberga, limitando su gestión a un Plan de Desarrollo Concertado y un Esquema de Ordenamiento Urbano a nivel distrital en los que se advierten diversos procesos y tendencias de desarrollo que	• Décimo Novena Política de estado del Acuerdo Nacional. • Ley Orgánica de Municipalidades. • Decreto Supremo N° 027-2003-Vivienda, Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano. • Reglamento de Zonificación Ecológica Económica, aprobado	Se debe a la limitada gestión de concertación por parte de la Municipalidad provincial de Huarochiri con las municipalidades distritales, autoridades sectoriales y nacionales a fin de formular el Plan de Acondicionamiento Territorial incorporando el enfoque de zonificación ecológica económica como instrumento técnico orientador para formular y aplicar la política de desarrollo para el	Esta situación viene generando ocupación informal del suelo con distintas modalidades de intervención relacionadas con la explotación de los recursos naturales (minería, agricultura, ganadería, transportes, proceso de urbanización) lo que afecta la calidad de los recursos hídricos demandados aguas abajo por las demás actividades antrópicas de la cuenca y que además han dejado como consecuencia complejas situaciones de vulnerabilidad y

Ambito	Observación	Condición	Criterio	Causa	Efecto
Municipalidad Provincial de Huarochiri (Lima) Informe n.º 197-2006-CG/IMAC	<p>La Municipalidad Provincial de Huarochiri debe actualizar e implementar el Plan de Emergencia aprobado, con el propósito de integrar en sus actividades a todos los distritos de la cuenca alta del río Rimac, a fin de disponer de un instrumento de gestión de seguridad física acorde con la actual problemática de la provincia. (OBS. 2)</p>	<p>impactan la cuenca del río Rimac. Asimismo, respecto a la gestión para la ocupación sostenible del suelo a nivel provincial, no se ha evidenciado niveles de coordinación entre la municipalidad provincial de Huarochiri y las municipalidades distritales con la finalidad de establecer lineamientos para la formulación e implementación de los instrumentos de planificación territorial para el ámbito de la provincia.</p>	<p>con Decreto Supremo N° 087-2004-PCM</p>	<p>uso y aprovechamiento sostenible del suelo, la distribución equilibrada de la población y el desarrollo de la inversión pública y privada en los ámbitos urbano y rural del territorio provincial.</p>	<p>riesgo ante desastres naturales.</p>
	<p>Se ha determinado debilidades en el proceso de implementación del plan de emergencia toda vez que no se encuentra actualizado ni se han realizado las actividades previas a los escenarios de emergencia como por ejemplo el distrito de Chicla no se encuentra incorporado en el plan de emergencia, a pesar de estar calificado como zona de alta vulnerabilidad y riesgos ante desastres, donde se ha identificado once zonas de peligro. Además no se ha incorporado los nuevos asentamientos humanos de la ciudad de Matucana; las zonas de refugio temporal y rutas de escape identificadas no son concordantes</p>	<p>Se debe a la falta de diligencia de la Municipalidad provincial de Huarochiri para ejecutar las actividades contempladas en el plan de emergencia. Se debe además a la limitada capacidad técnica y operativa especializada para realizar campañas de sensibilización y concientización de la población sobre la vulnerabilidad de la zona. La falta de incorporación de las actividades de emergencia en los presupuestos institucionales de la municipalidad.</p>	<p>• Reglamento del Sistema de Defensa Civil, aprobado con Decreto Supremo n.º 005-88-SGMD • Manual de Conocimientos Básicos para Comités de defensa Civil y/o Oficina de defensa Civil aprobado con Resolución Jefatural n.º 466-2005-INDECI.</p>	<p>Esta situación conlleva que ante un evento geodinámico en la parte alta de la cuenca, las poblaciones asentadas en las zonas declaradas como de alta vulnerabilidad serían afectadas al no encontrarse preparadas ante un escenario de emergencia. La falta de una permanente actualización del plan de emergencia, no permite estimar los riesgos existentes en la provincia, las medidas a aplicar y los recursos a utilizar para evitar, minimizar o eliminar los efectos de los desastres de origen natural y/o inducidos por las actividades antrópicas.</p>	

Ambito	Observación	Condición	Criterio	Causa	Efecto
<p>Municipalidad Provincial de Huarochiri (Lima)</p> <p>Informe n.º 197-2006-CG/MAC</p>	<p>• Dados los niveles de riesgo de ocurrencia de desastres naturales determinados para la ciudad de Matucana, resulta imprescindible que la Municipalidad Provincial de Huarochiri formule el plan de desarrollo urbano, incorporando en su enfoque a la variable de prevención y mitigación de desastres, a fin de contar con un instrumento técnico normativo que oriente el crecimiento sostenible y seguro de la ciudad. (OBS. 3)</p>	<p>con el Plan de Desarrollo Concertado. Finalmente no se han ejecutado las actividades programadas en dicho plan.</p> <p>Se ha evidenciado que el Esquema de Ordenamiento Urbano de Matucana no ha recogido las recomendaciones establecidas por el Indeci. Asimismo, la Municipalidad no ha emitido dispositivos que definan lineamientos en materia de desarrollo urbano para el cercano de la ciudad, toda vez que se ha evidenciado la falta de hitos de señalización que delimiten las zonas intangibles (servidumbre, franja de seguridad de acequias, líneas de alta tensión, líneas de tren y carretera central) así como la instalación de viviendas asentadas muy cerca del cauce del río Rimac y de la carretera central. Por otra parte se ha evidenciado el asentamiento de poblaciones en las quebradas de Huaripache, Payhua y Chucumayo imposibilitando determinar si se encuentran dentro de la zona intangible declarada mediante acuerdo municipal.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Decreto Supremo N° 027-2003-Vivienda, de Reglamento Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Reglamento Nacional de Construcciones. 	<p>Se debe a la falta de diligencia de la municipalidad para incorporar dentro de sus instrumentos de planificación diversos estudios elaborados, así como no se ha dado prioridad en atender la falta de capacidad operativa técnica especializada para formular e implementar el plan de desarrollo urbano y a la falta de coordinación con los organismos competentes a fin de obtener de manera concertada los instrumentos necesarios para desarrollar una ocupación del suelo ordenada, sostenible y segura.</p>	<p>Esta situación genera el incremento de la vulnerabilidad en la ciudad dada la fragilidad de la estructura urbana y sus incompatibilidades en el uso de suelos, entre otros.</p>

Ambito	Observación	Condición	Criterio	Causa	Efecto
<p>11. MP Callao / Callao</p> <ul style="list-style-type: none"> Informe n.º 212-2006-CG/MAC 	<ul style="list-style-type: none"> Los retrasos significativos en la implementación y en la gestión de lineamientos en los instrumentos de planificación territorial y urbana de la municipalidad provincial del Callao, le impide reforzar su actuación como gobierno local viable en el contexto metropolitano y nacional; lo que limita alcanzar sus objetivos y cumplir con los roles establecidos en sus instrumentos oficiales de gestión. (OBS. 1) La MPC debe priorizar la elaboración, aprobación e implementación de los instrumentos de planificación establecidos por el marco normativo del Sistema Nacional de Defensa Civil, a fin de minimizar riesgos frente a desastres y presentar la integridad física de la población. (OBS. 2) 	<p>La municipalidad provincial de Callao no ha venido implementando ni gestionando sus instrumentos de planificación territorial y urbana, tales como el Plan de Acondicionamiento Territorial y el Plan de Desarrollo Urbano; evidenciándose un manejo limitado del territorio, permitiendo la generación de impactos ambientales y originando el deterioro de la calidad de vida de su población.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Constitución Política del Perú. Ley n.º 18611; Ley General del ambiente. Decreto Supremo n.º 027-2003-Vivienda – Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano. 	<p>Se debe a que en la provincia constitucional del Callao no se ha logrado desarrollar una gestión municipal que incorpore una visión planificadora integral contemplando enfoques de manejo ambiental y sostenible del territorio. Asimismo se produce por la falta de implementación de las orientaciones de los instrumentos de planificación y de una gestión territorial.</p>	<p>Afecta el desenvolvimiento de las diversas actividades que se desarrollan en la provincia del Callao, por la fragilidad de la estructura urbana.</p>
		<p>Considerando que la provincia del Callao por su ubicación cercana al mar, está calificada como una zona de alto riesgo sísmico y de tsunamis, agravado por las condiciones sociales y urbanísticas de ocupación del territorio, se ha configurado un estado de alta vulnerabilidad ante desastres para el área de mayor y consolidación de la provincia, constituida por los distritos de Callao y la Punta; en tal sentido, es prioritario que la Municipalidad Provincial del Callao, viabilice la aprobación de los Planes de Defensa Civil.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Decreto Supremo n.º 005-88-SGMD; Reglamento de Ley del Sistema Nacional de Defensa Civil. 	<p>Se origina debido a que los niveles de autoridad de la municipalidad provincial del Callao no han priorizado la elaboración adecuada y la aprobación de los instrumentos de planificación establecidos por el marco del Sistema Nacional de Defensa Civil.</p>	<p>Exponen a la provincia del Callao a un alto riesgo de pérdidas humanas, económicas y ambientales, a ante una posible situación de desastre que podría presentarse.</p>

Ambito	Observación	Condición	Criterio	Causa	Efecto
12. MML / Lima <ul style="list-style-type: none"> Informe n.º 216-2006-CG/IMAC 	<ul style="list-style-type: none"> Es necesario que la MML a través de sus dependencias técnicas, adopten medidas preventivas a fin de salvaguardar la integridad física de las poblaciones asentadas en la margen izquierda del río Rimac, zona considerada como de alto riesgo. (OBS. 2) Es necesario que la MML incorpore como parte de sus políticas de desarrollo urbano, los aspectos ambientales contemplados en la Ley General del Ambiente; estableciendo los criterios ambientales que regulen el proceso de zonificación de usos del suelo de la provincia de Lima, a fin de evitar que usos no compatibles generen conflictos ambientales y urbanos. (OBS. 3) La MML debe fortalecer el proceso de planificación e su ámbito, al advertirse la realización de esfuerzos dispersos en sus dependencias, con la consecuente inadecuada aplicación de los recursos. (OBS. 6) 	<p>El Mapa de peligros del distrito de Lima Cercado clasifica las zonas de riesgo en tres niveles: a) Alto: por el riesgo sísmico, zona de rivera del río Rimac por la inestabilidad de taludes y zona urbana por viviendas ruinosas; b) Mediano: viviendas antiguas que presentan deterioro no inminentes; y c) Bajo: zona urbana de material noble; considerándose el sector en cuestión; como alto riesgo.</p> <p>Se ha venido desarrollando a través de los años las políticas de Desarrollo Urbano en lo que a ocupación de suelo se refiere, plasmadas en los planos de zonificación de los suelos de Lima Metropolitana; no obstante, no se incorpora como parte de sus políticas de desarrollo urbano, los aspectos ambientales contemplados en la Ley General del Ambiente.</p> <p>Según Ordenanza Municipal n.º 620, se debió efectuar la aprobación del Plan Metropolitano de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano de Lima. A la fecha de culminación de la auditoría, no se ha cumplido con la elaboración de lo indicado en el mencionado documento.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Decreto Supremo n.º 063-70-VI, Reglamento Nacional de Construcciones. Ley n.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades. Decreto Legislativo n.º 613; Código del Medio Ambiente. Ley n.º 28611; Ley General del Ambiente. Ley n.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades. Ley n.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades. 	<p>Se deben a que los funcionarios no han advertido en su real magnitud, los posibles efectos que la mencionada modificación en la zonificación podría generar.</p> <p>Se deben a la falta de decisión por un lado de las autoridades de la MML quienes no le han dado la prioridad correspondiente a la atención de los conflictos generados, y por otro lado a las limitaciones en la capacidad técnica y operativa por parte de las dependencias u organismos de la MML</p> <p>Se debe al debilitamiento en el accionar institucional por parte del Instituto Metropolitano de Planificación – IMP, al no haberse evidenciado las gestiones necesarias ante las instancias pertinentes como la MML para formulación del PLAM de Lima</p>	<p>Alienta no solo a la permanencia de aquellos pobladores ya asentados con el transcurrir el tiempo, sino también al incremento progresivo de los mismos, poniendo en riesgo sus vidas</p> <p>Generan problemas ambientales de inseguridad y desorden urbano, poniendo de esta manera en riesgo y peligro a las poblaciones humanas.</p> <p>Genera duplicidad de esfuerzos, el uso deficiente de los recursos, así como no contar con un instrumento fundamental como el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano</p>

Ámbito	Observación	Condición	Criterio	Causa	Efecto
<p>13. Municipalidad Provincial de Barranca</p> <ul style="list-style-type: none"> Informe en proceso de elaboración y aprobación 	<ul style="list-style-type: none"> Durante el período enero 2011 – noviembre 2012, la comisión técnica de zonificación ecológica económica (ZEE) de la municipalidad provincial de Barranca solo ha sesionado para su instalación, observándose que no se han formulado proyectos de inversión para el desarrollo de capacidades de ordenamiento territorial. (OBS. 1) 	<p>El Ordenamiento Territorial fue declarado de interés nacional en el año 2001 mediante Decreto Supremo N° 045-2001-PCM. El período 2011 – 2012 la Municipalidad Provincial de Barranca recibió en enero de 2011 las observaciones por parte de la Dirección General de Ordenamiento Territorial del Ministerio del Ambiente respecto a la propuesta de Zonificación Ecológica Económica existente; sin embargo, solo se ha reunido para su implementación, sin formular ni ejecutar proyectos de inversión para el desarrollo de capacidades para el Ordenamiento Territorial.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Ley n.º 27783, Ley de Bases de la Descentralización. Ley n.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades Decreto Supremo n.º 045-2001-PCM, Constituyen la Comisión Nacional para el Ordenamiento Territorial Ambiental. Decreto Supremo n.º 087-2004-PCM, Reglamento de Zonificación Ecológica y Económica – ZEE. Decreto del Consejo Directivo n.º 010-2006-CONAM-CD, aprueba la Directiva "Metodología para la Zonificación Ecológica y Económica. 	<p>No se han incorporado las funciones en materia de ordenamiento territorial y ZEE dentro de algún órgano o unidad orgánica de la Municipalidad Provincial de Barranca.</p>	<p>En términos generales, la carencia de una ZEE y un Ordenamiento Territorial para la región genera:</p> <ul style="list-style-type: none"> Carencia de herramientas para la correcta toma de decisiones en relación al mejor uso de los recursos y la ocupación ordenada del territorio. No permite la planificación del desarrollo sostenible de las actividades económicas de la población, en armonía con el patrimonio cultural existente. Conflictos sociales por ocupación desordenada del territorio y afectaciones al ambiente. Debilitamiento de la gobernabilidad en el ámbito local. Desarrollo de proyectos o inversiones públicas y privadas en zonas de riesgos, expuestas a la erosión, inundación, deslizamientos, huaycos y otros procesos que afectan o hacen vulnerables al territorio.

Ámbito	Observación	Condición	Criterio	Causa	Efecto
<p>14. Gobierno Regional Loreto</p> <ul style="list-style-type: none"> Informe n.º 333-2010-CG/MAC 	<ul style="list-style-type: none"> El gobierno regional de Loreto no ha formulado estudios de Zonificación Ecológica Económica – ZEE para la región Loreto ni ha aprobado las propuestas elaboradas por diversas instituciones técnicas. (OBS. 1) 	<p>La necesidad de la ZEE de la Amazonia tiene en cuenta las manifestaciones del uso no ordenado de sus recursos naturales, consecuentemente con problemas de agotamiento de stocks de los recursos naturales. En la Región Loreto, el Ordenamiento Territorial basado en la ZEE fue declarado de interés regional, conformándose para ello, en el marco del Reglamento de ZEE, la Comisión Técnica Regional de ZEE para el Ordenamiento Territorial del departamento de Loreto.</p> <p>La Comisión Auditora ha evidenciado que a la fecha de término de elaboración del informe, el Gobierno Regional de Loreto no ha formulado ni aprobado ninguna propuesta de ZEE mediante Ordenanza Regional, a pesar de contar con propuestas elaboradas por instituciones técnicas, en diferentes zonas de la región.</p>	<ul style="list-style-type: none"> La Ley n.º 26821 – Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. Decreto Supremo n.º 087-2004-PCM, Reglamento de Zonificación Ecológica y Económica – ZEE. Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley n.º 27867. 	<p>La carente voluntad política del gobierno regional; así como la falta de priorización de los órganos competentes, son las principales causas por las que no funciona el Comité de Coordinación Interna para el Ordenamiento Territorial Ambiental del Gobierno Regional de Loreto; consecuentemente no se ha implementado la meta de: Perfil del PIP "Desarrollo de Capacidades para el Ordenamiento Territorial en el departamento de Loreto".</p>	<p>Esta situación, no ha permitido que el Gobierno Regional de Loreto cuente a la fecha con un Plan y Política de Ordenamiento Territorial Regional; como consecuencia existen políticas inadecuadas para el desarrollo regional y deficiente planificación de la inversión pública.</p>
<p>15. Gob. Reg. de Lambayeque</p> <ul style="list-style-type: none"> Informe n.º 702-2011-CG/MAC 	<ul style="list-style-type: none"> Si bien se han llevado a cabo avances al respecto; el Gobierno Regional Lambayeque no cuenta con estudios de Zonificación Ecológica y Económica ni con un Plan de Ordenamiento Territorial 	<p>El Gobierno Regional Lambayeque declaró de interés regional la Zonificación Ecológica Económica de la región Lambayeque y creó la Comisión Técnica Regional y posteriormente aprobó el</p>	<p>Asunto de importancia</p>	<p>Asunto de importancia</p>	<p>Al no contar con un instrumento para la gestión del desarrollo sostenible no se tendría información sobre la capacidad y vulnerabilidad del territorio y sus recursos naturales localizada</p>

Ambito	Observación	Condición	Criterio	Causa	Efecto
<p>Gob. Reg. de Lambayeque Informe n.º 702-2011-CG/MAC</p>	<p>Ambiental aprobados para la región (Aspecto de importancia 7.1)</p>	<p>reglamento de la referida comisión. El Gobierno Regional Lambayeque se encuentra en la etapa de proceso de formulación de la ZEE (fase de sistematización y generación de información temática y de análisis) específicamente en la elaboración de mapas temáticos, con un avance del 65%; sin embargo a la fecha aun no cuenta con una ZEE aprobada para la región ni con un Plan de Ordenamiento Territorial.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley n.º 27867. • Ley n.º 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. • Decreto Supremo N 048-2011-PCM, Reglamento de la Ley n.º 29664, (SINAGERD). • Directiva n.º 022-2005-/20.0 "Lineamientos y Normas para el funcionamiento del Sistema Regional de Defensa Civil - SIREDECI. 	<p>No cuenta con reglamento interno, ni planes anuales. Los planes en gestión de riesgos de desastres no han sido actualizados. El COER no ha implementado la totalidad de su estructura.</p>	<p>geográficamente, así como la identificación y caracterización de territorios relativamente homogéneas en relación a los factores de biofísicos y socioeconómicos, tal es el caso de los bosques secos en la región Lambayeque, del manejo de recuperación de tierras agrícolas y el establecimiento de las áreas de conservación regional.</p>
	<ul style="list-style-type: none"> • El comité regional de Defensa Civil, no cuenta con reglamento interno, ni planes anuales que regulen su funcionamiento, asimismo, los planes de gestión de riesgo regionales se encuentran desactualizados y el Centro de Operaciones de Emergencias-Coer no ha implementado la totalidad de su estructura (OBS. 6) 	<p>El departamento de Lambayeque ha estado y está expuesto a impactos generados por las intensas variaciones meteorológicas y la recurrente presencia de eventos de intensidad hidrológica extrema, asimismo reciente estudios han concluido que existe la alta probabilidad de ocurrencia de un movimiento telúrico de grandes magnitudes, debido a la concentración de energía durante el periodo de "silencio sísmico"</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley n.º 27867. • Ley n.º 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. • Decreto Supremo N 048-2011-PCM, Reglamento de la Ley n.º 29664, (SINAGERD). • Directiva n.º 022-2005-/20.0 "Lineamientos y Normas para el funcionamiento del Sistema Regional de Defensa Civil - SIREDECI. 	<p>No cuenta con reglamento interno, ni planes anuales. Los planes en gestión de riesgos de desastres se debilita funcional y operativamente, generándose desarticulación de tareas y responsabilidades asignadas para la atención de un desastre o una emergencia de cualquier índole, según las características regionales y la identificación de los riesgos a los que está expuesta la región. El no tener actualizado un Plan de Prevención y Atención de Desastres, no permitirá incorporar la Política de Gestión de Riesgo en los planes institucionales, en los presupuestos regionales y sectoriales, y sobre todo en los proyectos de Inversión pública del Gobierno Regional.</p>	<p>En consecuencia, la gestión regional de riesgos de desastres se debilita funcional y operativamente, generándose desarticulación de tareas y responsabilidades asignadas para la atención de un desastre o una emergencia de cualquier índole, según las características regionales y la identificación de los riesgos a los que está expuesta la región. El no tener actualizado un Plan de Prevención y Atención de Desastres, no permitirá incorporar la Política de Gestión de Riesgo en los planes institucionales, en los presupuestos regionales y sectoriales, y sobre todo en los proyectos de Inversión pública del Gobierno Regional.</p>

Ambito	Observación	Condición	Criterio	Causa	Efecto
<p>16. Gobierno Regional de Lima</p> <ul style="list-style-type: none"> Informe en proceso de elaboración y aprobación 	<ul style="list-style-type: none"> El gobierno regional de Lima no ha iniciado la formulación de un proceso de Zonificación Ecológica Económica (ZEE) dirigido a establecer el ordenamiento territorial de la región; lo cual ante la expansión no planificada de centros poblados y actividades económicas, pone en riesgo, entre otros, la protección del patrimonio cultural, donde destaca la ciudad sagrada de Caral. (OBS. 1) 	<p>El Ordenamiento Territorial fue declarado de interés nacional en el año 2001 mediante Decreto Supremo n.° 045-2001-PCM. Al respecto, se ha determinado que el Gobierno Regional de Lima no ha iniciado la formulación de un proceso de ZEE, necesario para el Ordenamiento Territorial.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Ley n.° 28611, Ley General del Ambiente. Ley n.° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Decreto Supremo n.° 045-2001-PCM, Constituyen Comisión Nacional para el Ordenamiento Territorial Ambiental. Decreto Supremo n.° 087-2004-PCM Reglamento de Zonificación Ecológica Económica. Resolución Directoral n.° 005-2006-EF/68.01 Pautas para la elaboración de estudios de preinversión a nivel de Perfil de los Proyectos de Inversión Pública de Desarrollo de Capacidades para el Ordenamiento Territorial 	<p>Las funciones vinculadas al Ordenamiento Territorial establecidas por la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y el Reglamento de Zonificación Ecológica Económica, no han sido debidamente asignadas en el Reglamento de Organización y Funciones-ROF, del Gobierno Regional de Lima. No se ha acreditado acciones orientadas a aprobar el "Proyecto de Ordenanza Regional que declara de necesidad e interés regional la Zonificación Ecológica y Económica y el Ordenamiento Territorial Ambiental de la Región. No se cuenta con personal o equipos de profesional especializado para la correcta formulación y ejecución de proyectos en materia de ZEE y OT. No se ha promovido formulación de planes de Ordenamiento Territorial debido a su complejidad y a la carencia de recursos presupuestales.</p>	<p>En términos generales, la carencia de una ZEE y un Ordenamiento Territorial para la región genera:</p> <ul style="list-style-type: none"> Carencia de herramientas para la correcta toma de decisiones en relación al mejor uso de los recursos y la ocupación ordenada del territorio. No permite la planificación del desarrollo sostenible de las actividades económicas de la población, en armonía con el patrimonio cultural existente. Conflictos sociales por ocupación desordenada del territorio y afectaciones al ambiente. Debilitamiento de la gobernabilidad en el ámbito local. Desarrollo de proyectos o inversiones públicas y privadas en zonas de riesgos, expuestas a la erosión, inundación, deslizamientos, huaycos y otros procesos que afectan el territorio.

Fuente: Informes de Auditoría 2003-2012.

Nota: OBS: Observación.