Proyecto de Ley N°...6455/2023-CR

PERÚ
CONGRESO de la REPÚBLICA

ISAAC MITA ALANOCA
Congresista de la República
"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
17 NOV. 2023
RECIBIDO
Firma: Hora: 2:04 pm

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY Nº 30230; LEY QUE ESTABLECE MEDIDAS TRIBUTARIAS, SIMPLIFICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS Y PERMISOS PARA LA PROMOCIÓN Y DINAMIZACIÓN DE LA INVERSIÓN EN EL PAÍS

PROYECTO DE LEY

Los congresistas de la República, integrantes del grupo parlamentario Perú Libre, a iniciativa del congresista de la República que suscribe, Isaac Mita Alanoca, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el Artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente Proyecto de Ley.

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República

Ha dado la siguiente Ley:

"PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY Nº 30230; LEY QUE ESTABLECE MEDIDAS TRIBUTARIAS, SIMPLIFICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS Y PERMISOS PARA LA PROMOCIÓN Y DINAMIZACIÓN DE LA INVERSIÓN EN EL PAÍS"

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente Ley, tiene por objeto modificar la **Ley Nº 30230;** Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país; con la finalidad de optimizar el proceso de Ordenamiento Territorial.

Artículo 2.- De la modificación
Modifíquese el Artículo 22. Ordenamiento Territorial, e incorpórese el Artículo. 25, en los términos siguientes.

Artículo 22.- El ordenamiento territorial es un proceso político y técnico administrativo destinado a orientar la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio, sobre la base de la identificación de potencialidades y limitaciones, considerando criterios económicos, socioculturales, ambientales e institucionales.

La Política Nacional de Ordenamiento Territorial es aprobada mediante Decreto Supremo, refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros. La Zonificación Económica Ecológica, y el Ordenamiento Territorial, **tienen carácter vinculante y deben por facultad asignar usos y exclusiones de uso. (...)**

Artículo 25.- Potestad fiscalizadora y sancionadora
Otórguese potestad fiscalizadora y sancionadora a las autoridades regionales en el ámbito de su competencia territorial y conforme a la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA.- La presente ley entrara en vigencia a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial el peruano.

SEGUNDO.- El Poder Ejecutivo, dentro de 30 días, de la vigencia de la presente Ley, adecuará Toda disposición legal que se oponga a la presente Ley.

Lima, noviembre de 2023.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PALACIOS HUAMAN Margot FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/11/2023 09:49:29-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MITA ALANOCA Isaac FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/11/2023 16:58:13-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: AGÜERO GUTIERREZ Maria Antonieta FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 16/11/2023 11:35:37-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: TAIPE CORONADO Maria Elizabeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/11/2023 09:23:25-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PALACIOS HUAMAN Margot FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/11/2023 09:49:09-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PORTALATINO AVALOS Kelly Roxana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/11/2023 11:17:56-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: QUISPE MAMANI Wilson Rusbel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/11/2023 16:30:23-0500

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. ANÁLISIS

1.1. ANTECEDENTES

Durante muchos años en el Perú, el proceso de Ordenamiento Territorial ha evolucionado como una obra de carácter social, y ha tenido un enfoque consustancial paralela a la evolución propia del ser humano.

En la actualidad nuestra Constitución Política, además de otras normas como la ley orgánica de gobiernos regionales, entre otras, establecen que, en el Perú, el Ordenamiento Territorial es un importante instrumento de planificación que tiene por finalidad garantizar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, cuyo objeto debe ser garantizar el bienestar común con equidad y paz social; debiendo ser esta función compartida entre todas las categorías y niveles de gobierno.

Es necesario mencionar que, nuestro territorio, está considerado en la actualidad como un bien, caracterizado por ser un activo y una gran oportunidad, donde confluyen dinámicas sociales, políticas, económicas y ambientales que vienen influenciando en su conformación. Por todo ello es que mediante este despacho se ha considerado retomar la promulgación urgente de la Ley de Ordenamiento Territorial; que debe promover, estrategias, programas, acciones, de carácter preventivo, programático, para tomar decisiones en función a la generación de consensos, conciliando intereses y necesidades diversas para aprovechar de manera sostenible el territorio. Y para ello es necesario retomar y proponer una visión, donde se tenga claro el significado del desarrollo sostenible, con una sociedad, un estado y un territorio competitivo, con un Plan de corto, mediano y largo plazo, donde se planifiquen, dimensiones sociales, económicas, ambientales y de gobernanza, con actividades, acciones, lineamientos y directrices, en base nuestras potencialidades, y limitaciones y sobre todo pasar de ser un país exportador de materia prima a ser un país industrializado, sostenible.

"El Ordenamiento Territorial en el Perú se desarrolla y evoluciona en las últimas décadas a partir del impulso jurídico ambiental que inició con el derogado Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales[1]. El Ordenamiento Territorial continúa evolucionando con la regulación de la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, pasa por los objetivos ambientales de la Ley de Bases de la Descentralización, y se regula en la Ley General del Ambiente, para finalmente consolidarse en la normativa del Ministerio del Ambiente y en las normas que emite este sector.

En ese sentido, el contexto institucional en esta materia se encuentra al amparo del Ministerio del Ambiente el cual garantiza, en cumplimiento de sus competencias y funciones, que el conjunto de acciones e intervenciones que se desarrollan en el territorio nacional se realicen en condiciones de sostenibilidad y con el objetivo de lograr el bienestar común.

---

[1] Artículo 5 del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales.

Descripción del Marco Normativo

La Constitución Política del Perú establece que toda persona tiene el derecho fundamental a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado a su desarrollo de vida[2]. El Estado asegura el goce efectivo de ese derecho, por lo que determina la Política Nacional del Ambiente y promueve el uso sostenible de sus recursos naturales.[3]

Es a través del Ministerio del Ambiente que se garantiza el cumplimiento del mandato constitucional sobre la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales[4] y se asume la rectoría para diseñar, establecer, ejecutar y supervisar la Política Nacional del Ambiente[5].

Cabe indicar que desde la Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales[6] , se promueve y se regula el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y establece la soberanía del Estado para su aprovechamiento. Dicha soberanía se traduce en la competencia que tiene para legislar y ejercer funciones ejecutivas y jurisdiccionales sobre los mismos[7].

En virtud de lo señalado, el Artículo 11 de la citada ley establece que la Zonificación Ecológica Económica se aprueba como apoyo al Ordenamiento Territorial a fin de evitar conflictos por superposición de títulos, usos inapropiados y demás fines a partir de áreas prioritarias que concilian los intereses nacionales de la conservación del patrimonio natural con el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

Por ello, la Ley de Bases de la Descentralización[8] establece como uno de sus objetivos a escala ambiental, el Ordenamiento Territorial y del entorno ambiental desde los enfoques de la sostenibilidad del desarrollo.

Por su parte, la Ley General del Ambiente[9] , Ley N° 28611, establece que la planificación y el Ordenamiento Territorial tienen por finalidad complementar la planificación económica, social y ambiental con la dimensión territorial; racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su conservación y aprovechamiento sostenible a partir de los siguientes objetivos[10]:

a. Orientar la formulación, aprobación y aplicación de políticas nacionales, sectoriales, regionales y locales en materia de gestión ambiental y uso sostenible de los recursos naturales. Hace lo propio con las políticas de ocupación ordenada del territorio, en concordancia con las características y potencialidades

---

[2] Inciso 22 del Artículo 2 de la Constitución Política del Perú
[3] Artículo 67 de la Constitución Política del Perú
[4] Literal a), numeral 3.2., Artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1013
[5] Artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1013
[6] Artículo 1 de la Ley N° 26821
[7] Artículo 6 de la Ley N° 26821
[8] Ley N° 27783, publicada el 20 de julio de 2002
[9] Ley N° 28611, publicada el 15 de octubre de 2005
[10] Artículo 20, ley N°28611

los ecosistemas, la conservación del ambiente, la preservación del patrimonio cultural y el bienestar de la población.

b. Apoyar el fortalecimiento de capacidades de las autoridades correspondientes para conducir la gestión de los espacios y los recursos naturales de su jurisdicción. Con ello promueve la participación ciudadana y fortalece las organizaciones de la sociedad civil involucradas en dicha tarea.

c. Proveer información técnica y el marco referencial para la toma de decisiones sobre la ocupación del territorio y el aprovechamiento de los recursos naturales, así como orientar, promover y potenciar la inversión pública y privada sobre la base del principio de sostenibilidad.

d. Contribuir a consolidar e impulsar los procesos de concertación entre el Estado y los diferentes actores económicos y sociales sobre la ocupación y el uso adecuado del territorio y el aprovechamiento de los recursos naturales, con lo cual se previenen conflictos ambientales.

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

f. Fomentar el desarrollo de tecnologías limpias y responsabilidad social.

El Reglamento de la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, Decreto Supremo N° 008-2005-PCM[11], establece que el Ordenamiento Territorial y la Zonificación Ecológica Económica, constituyen procesos dinámicos y flexibles y están sujetos a la política ambiental del país. Esta ley señala además que la política nacional en materia de ordenamiento ambiental territorial constituye un referente obligatorio de las políticas públicas en todos los escalafones de gobierno.

A partir de su creación en el año 2008, el Ministerio del Ambiente asumió todas las funciones del Consejo Nacional del Ambiente - CONAM[12], entre las cuales se encuentra la función correspondiente a Ordenamiento Territorial. En relación a lo indicado, la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente[13], establece como función rectora de este sector el formular, planificar, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional del ambiente aplicable a todos los escalafones de gobierno[14], teniendo para ello como función técnico-normativa[15] el aprobar las disposiciones normativas de su competencia.

Por tal motivo, el Ministerio del Ambiente tiene entre sus competencias la promoción de la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales, por lo que se establece, entre sus funciones específicas, la potestad de establecer la política, los

---

[11] Artículo 53 del Decreto Supremo N° 008-2005-PCM
[12] Tercera Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N°1013
[13] Decreto Legislativo N°1013
[14] Literal a) del numeral 6.1 del artículo 6 del Decreto Legislativo N°1013
[15] Literal a) del numeral 6.2 del artículo 6 del Decreto Legislativo N°1013

criterios, las herramientas y los procedimientos de carácter general para el Ordenamiento Territorial nacional en coordinación con las entidades correspondientes y conducir su proceso.

El Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, aprobado por el Decreto Supremo N° 007-2008-MINAM, establece las funciones que en materia de Ordenamiento Territorial asume el Ministerio del Ambiente a través de la Dirección General de Ordenamiento Territorial del Viceministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales.[16]

En el año 2009, el Ministerio del Ambiente[17], en el marco de sus competencias y funciones, emitió la Política Nacional del Ambiente, de cumplimiento obligatorio en los escalafones del gobierno nacional, regional y local y de carácter orientador para el sector privado y la sociedad civil. Se estructura a partir de cuatro ejes temáticos esenciales de la gestión ambiental, respecto de los cuales se establecen lineamientos de política orientados a alcanzar el desarrollo sostenible del país[18].

El primer eje regula lo relacionado a la "Conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y de la diversidad biológica", que tiene como uno de sus lineamientos de política el Ordenamiento Territorial [19], el cual contempla:

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.

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-costeras; con el objetivo de articular las diversas políticas sectoriales con incidencia en el Ordenamiento Territorial, así como para orientar el accionar de los gobiernos regionales y locales hacia el cumplimiento eficiente de sus funciones en esta materia, de tal manera que permita prevenir y resolver los problemas críticos relacionados con la ocupación y uso del territorio que obstaculizan el requerido desarrollo territorial sostenible. Finamente durante el año 2010 el Ministerio del Ambiente, en el marco de sus competencias y funciones en esta materia, aprueba los Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial por Resolución Ministerial N° 026-2012-MINAM.

---

[16] Artículo 11 del Decreto Legislativo N° 1013
[17] Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM
[18] Apartado 5 del Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM
[19] Numeral 11 del Apartado 5 del Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM

De la misma manera, a través de los Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial; se define al Ordenamiento Territorial como:

> ***"Un proceso político y técnico administrativo de toma de decisiones concertadas con los actores sociales, económicos, políticos y técnicos para la ocupación ordenada y el uso sostenible del territorio, la regulación y promoción de la localización y desarrollo sostenible de los asentamientos humanos, de las actividades económicas, sociales y el desarrollo físico espacial. Todo esto sobre la base de la identificación de potencialidades y limitaciones, considerando criterios ambientales, económicos, socioculturales, institucionales y geopolíticos".***

En cumplimiento de sus funciones y competencias asignadas en materia de Ordenamiento Territorial, el Ministerio del Ambiente, por intermedio de la Resolución Ministerial N° 135-2013-MINAM, aprobó la Guía Metodológica para la Elaboración de los Instrumentos Técnicos Sustentatorios para el Ordenamiento Territorial. Esta norma identifica, conceptualiza y define los instrumentos técnicos sustentatorios del Ordenamiento Territorial: La Zonificación Ecológica Económica - ZEE, los Estudios Especializados - EE y el Plan de Ordenamiento Territorial - POT, el cual a su vez se sustenta en el Diagnóstico Integrado del Territorio - DIT. Asimismo, establece la metodología para la elaboración de los mencionados instrumentos técnicos y los procedimientos para su validación a fin de determinar la opinión favorable del Ministerio del Ambiente, previa a la aprobación de cada uno de ellos por el escalafón de gobierno correspondiente.

En ese contexto, y en el marco del proceso de descentralización, el Ministerio del Ambiente, de acuerdo a las funciones específicas de cada escalafón de gobierno en esta materia, establecidas en sus respectivas leyes orgánicas, promueve y establece el marco normativo para el Ordenamiento Territorial a escala nacional, que orienta la ocupación ordenada del territorio para contribuir a la descentralización desde los enfoques de la sostenibilidad del desarrollo.

1.2. GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES

Como se ha indicado anteriormente, la Ley de Bases de la Descentralización[20] establece como uno de sus objetivos en materia ambiental, el Ordenamiento Territorial y del entorno ambiental desde los enfoques de la sostenibilidad del desarrollo.

De otro lado, el artículo 22 de la Ley General del Ambiente, ley n.° 28611, establece que en el proceso de descentralización se prioriza la incorporación de la dimensión ambiental en el Ordenamiento Territorial de las regiones y en las áreas de jurisdicción local como parte de sus respectivas estrategias de desarrollo sostenible. Esta ley indica además que los gobiernos regionales y locales coordinan sus

[20] Ley N° 27783, publicada el 20 de julio de 2002

políticas de Ordenamiento Territorial entre sí y con el gobierno nacional, considerando las propuestas que al respecto formule la sociedad civil.

En ese sentido, los gobiernos locales, en materia de Ordenamiento Territorial, tienen como función específica la planificación integral del desarrollo local y el Ordenamiento Territorial en el ámbito provincial conforme a lo establecido en el numeral a) del artículo 73 de la ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972.

Por su parte, el literal a) del artículo 53 de la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, Ley N° 27867, establece como función específica de los gobiernos regionales el 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.

A partir de ello, los gobiernos regionales indicados desarrollan, en el marco de la descentralización, las funciones específicas que por Ley Orgánica se les asignó en materia de Ordenamiento Territorial. Estas funciones son ejercidas en el marco y en correspondencia con las políticas y planes nacionales y sectoriales vigentes, para lo cual el Ministerio del Ambiente, en cumplimiento de sus funciones en esta materia, brinda la asistencia técnica necesaria".
Fuente: https://www.MINAM.gob.pe/ordenamientoterritorial/wp-content/

1.3. EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y EL IMPACTO DEL ARTÍCULO 22 DE LA LEY N° 30230 EN EL PROCESO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL PAÍS

"Luego de la crisis económica global del 2009, la economía mundial pudo mostrar recién un moderado crecimiento (3.0%) en el período 2012-2016. Este período de recuperación se caracterizó por el escaso aumento de la productividad: una marcada desaceleración en el crecimiento de China, y una América Latina tratando de superar la fuerte caída de la inversión y el consumo. (INEI: 2017, 13) [21]

Para el Perú, la crisis del 2009 impactó considerablemente en nuestro PBI, registrándose solo un crecimiento del 1,1%, una cifra bastante austera, si tomamos en cuenta los niveles de crecimiento del PBI en los años 2007 (8,5%) y 2008 (9,1%). Entre el 2010 y 2013, nuestra economía siguió en proceso de recuperación y crecimiento, a decir de los resultados del PBI, el cual mostró factores de crecimiento en ese período de 8,3%, 6,3%, y 5,9%. Para el año 2014, el PBI del Perú solo creció en 2,4%, año en el cual los sectores extractivos, transformación e importación fueron los más afectados. (INEI: 2019, 11) [22].

Cuadro Nº 1
PERÚ: OFERTA Y DEMANDA GLOBAL 2007 - 2019
(Variación porcentual del índice de volumen físico)
Año Base 2007=100

Oferta y Demanda Global	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016P/	2017P/	2018E/	2019E/
Producto Bruto Interno	8,5	9,1	1,1	8,3	6,3	6,1	5,9	2,4	3,3	4,0	2,5	4,0	2,2
Extractivas	4,1	7,9	0,5	1,3	2,8	1,8	4,3	-1,4	6,9	9,0	3,4	1,9	0,2
Transformación	11,9	10,5	-3,2	12,0	7,0	5,3	6,5	-0,2	-2,3	-0,9	1,1	5,6	-0,7
Servicios 1/	9,0	9,1	3,0	9,5	7,3	7,8	6,1	4,4	4,1	4,1	2,7	4,1	3,6
Importaciones	21,3	25,0	-15,9	26,6	13,6	10,0	2,9	-1,0	1,0	1,6	7,1	3,3	1,3
Oferta y Demanda Global	10,8	12,2	-2,6	11,7	7,9	7,0	5,2	1,6	2,8	3,4	3,5	3,8	2,0
Demanda Interna	12,3	13,7	-2,4	14,5	8,6	8,1	6,7	3,0	2,4	1,5	2,1	3,8	2,4
Consumo Final Privado	8,6	8,9	3,1	9,1	7,2	7,4	5,7	4,2	4,0	3,7	2,6	3,7	3,0
Consumo del Gobierno	4,3	4,8	12,1	3,9	7,4	8,3	7,5	6,5	8,0	5,2	3,3	2,7	4,5

[21] Ins
año b
https
[22] Ins
año b
https

En un contexto de preocupación por las proyecciones macroeconómicas del año 2014, el 12 de julio de 2014 se publicó, en el Diario Oficial El Peruano, la Ley 30230, "Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país".

La Ley 30230 estableció medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país promulgado en julio de 2014. Esta Ley fue parte de un paquete de proyectos legislativos presentados por el Gobierno peruano al Congreso de la República a in de reactivar la economía. Entre las medidas administrativas establecidas a fin de promover la inversión en materia ambiental, se consideraron i) La creación de un régimen excepcional y temporal, de 3 años, que limitó la imposición de multas administrativas a cargo del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA); ii) La modificación en el establecimiento de áreas naturales protegidas por resolución ministerial; y, iii) Procedimientos especiales para el saneamiento físico legal para proyectos de inversión pública y privada, entre otros temas en materia tributaria, etc.

La serie de medidas introducidas por la Ley 30230, de acuerdo a lo manifestado por el gobierno, buscaron generar un impulso agresivo en las inversiones a fin de dinamizar la economía. En nuestra opinión, por lo tanto, el impulso económico que requería el país habría sido ponderado por encima de aspectos como la supervisión y fiscalización ambiental, el ordenamiento territorial y la seguridad jurídica de los pueblos indígenas sobre sus tierras, como trataremos de explicar a continuación.

En esta coyuntura adversa para el sector ambiental, el Gobierno Regional de San Martín presentó una demanda de inconstitucionalidad contra los Artículos 19° al 23° de la Ley 30230, el 30 de septiembre de 2014, la cual fue registrada con el expediente 003-2015-PI/TC. Posteriormente, el 9 de abril de 2015, un conjunto de la ciudadanía interpuso otra demanda de inconstitucionalidad contra los artículos

antes mencionados y otros (específicamente los artículos 19º al 23º, 36º al 51º, 57º, y Tercera disposición Complementaria Derogatoria de la Ley 30230).

Habiendo transcurrido más de cinco años y ocho meses desde la interposición de la primera demanda de inconstitucionalidad, el pasado 12 de junio de 2020, el Tribunal Constitucional emitió sentencia (acumulando los dos expedientes), luego de que algunos plazos previstos en la Ley 30230 para limitar el ejercicio de la potestad sancionadora, y que motivaron las demandas de inconstitucionalidad, ya habían vencido (en adelante la "sentencia").

Tuvieron que transcurrir más de cinco años y ocho meses desde la interposición de la primera demanda contra la Ley 30230, para que el Tribunal Constitucional resuelva la presunta contravención a la Constitución Política de 1993. Desde una perspectiva de acceso a la justicia ambiental, considerando los impactos generados por la implementación de la Ley 30230 (en especial respecto del Artículo 19º cuyos efectos jurídicos concluyeron en julio 2017), reviste especial preocupación el tiempo que ha tomado el Tribunal Constitucional para ejercer su rol de supremo intérprete de la Constitución y titular del control concentrado de la constitucionalidad de las leyes.

Cuando hablamos de justicia ambiental, una de sus dimensiones más relevantes es el derecho que tiene la ciudadanía de exigir ante los tribunales administrativos o jurisdiccionales que se emita un pronunciamiento oportuno y de acuerdo a derecho, que resuelva un aparente conflicto de relevancia jurídico ambiental.

Para el caso de las acciones de inconstitucionalidad, reviste vital importancia la oportunidad en la cual el Tribunal Constitucional emite sentencia, en tanto carece de efectos retroactivos, es decir, todos los actos amparados (otorgamiento de derechos, determinación de incumplimientos, incentivos perversos u otro) en la norma presuntamente inconstitucional son válidos, aún cuando estos puedan afectar el derecho a gozar de una ambiente sano y saludable de la ciudadanía. A ello debemos añadir, que en los procesos de inconstitucionalidad no se admiten medidas cautelares (Artículo 105º Código Procesal Constitucional).

De acuerdo con lo dispuesto por los Artículos 107º y 108º del Código Procesal Constitucional, una vez admitida la demanda, se otorgan 30 días para la contestación; vencido el plazo, el Tribunal debe emitir resolución dando cuenta de la contestación o declarar la rebeldía de quien fuera la persona emplazada. En esa misma resolución, se debe señalar fecha para la vista de la causa dentro de los diez días útiles siguientes. Una vez realizada la vista de la causa, el Tribunal Constitucional cuenta con 30 días para emitir sentencia.

Debemos señalar, además, que la demora en resolver las acciones de inconstitucionalidad contra leyes nacionales con relevancia ambiental ha ido incrementándose a lo largo de los últimos 20 años, tal como se muestra a continuación:

Cuadro Nº 02

Acciones de Inconstitucionalidad contra leyes nacionales de relevancia ambiental resueltas por el Tribunal Constitucional (2004 - 2020)

Nº	Expediente	Ley impugnada	Artículos	Interposición de la demanda	Fecha de la Sentencia	Tiempo total (días calendario)	Fallo	Enlace
1	048-2004-PI/TC	Ley Nº 28258, Ley de Regalía minera. (1)	1, 2, 3, 4, y 5.	23/06/2004	01/04/2005	282	Infundada	https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00048-2004-AI.pdf
2	025-2009-PI/TC	Ley Nº 29338, Ley de Recursos Hídricos. (2)	Todos.	26/06/2009	17/03/2011	629	Infundada	https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011/00025-2009-AI.html
3	011-2015-PI/TC	Ley Nº 30190, Ley que modifica el Decreto Legislativo Nº 1059, Ley General de Sanidad Agraria. (2)	7, 55, 63, 103, 105 y 139 inc. 2.	08/04/2015	05/11/2019	1672	Infundada	https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00011-2015-AI.pdf
4	003-2015-PI/TC 012-2015-PI/TC	Ley Nº 30230, Ley que que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país. (2)	19 al 23, 36 al 51, 57, Tercera Disposición Complementaria Derogatoria.	30/09/2014	12/06/2020	2082	Infundada	https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00012-2015-AI.pdf

Fuente: 1 https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/principal-jurisprudencia/?tema=derecho_al_medio_ambiente_equilibrado&action=categoria
2 Búsqueda SPDA
Elaboración propia

Se evidencia que cada vez el Tribunal Constitucional ha venido tomando mayor tiempo en resolver aquellas acciones de inconstitucionalidad contra leyes con relevancia ambiental, desde la revisión de la Ley 28258, Ley de regalía minera (282 días calendarios), hasta llegar al caso actual de la Ley 30230 (2082 días calendario). A nivel de tiempo, la definición de la inconstitucionalidad de la Ley 30230, ha sido nueve veces más larga que el que tomó para resolver la inconstitucionalidad de la Ley 28258.

Como hemos señalado anteriormente, la construcción de un sistema que reconozca la importancia de la justicia ambiental debe asegurar la existencia de las vías idóneas para que los ciudadanos acudan y exijan la resolución de sus conflictos ambientales ante las autoridades administrativas y/o jurisdiccionales, a fin de que ellas se pronuncien de manera justa y oportuna.

Tal y como hemos revisado, no se trataría de un problema con la regulación procedimental, pues la Ley N°28237 que establece el Código Procesal Constitucional, determina plazos razonables para la tramitación y resolución de los procesos de inconstitucionalidad. Apreciamos entonces, que el Tribunal Constitucional no solo ha emitido una **sentencia bastante controversial** en este caso, por el fondo, sino que además el tiempo utilizado para emitir su pronunciamiento definitivo, no guarda relación con su rol constitucionalmente otorgado.

(...)

" Introducción: Desde la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) consideramos imprescindible revisar y reflexionar sobre determinados aspectos de la Sentencia tales como la a) la moratoria a la fiscalización ambiental del OEFA

entre el 2014 y el 2017: artículo 19° de la Ley 30230; b) la creación de Zonas Reservadas: artículo 20° de la Ley 30230; c) ordenamiento territorial, su carácter y limitaciones, así como su rectoría: artículo 22° de la Ley 30230; y d) seguridad jurídica de los territorios de los pueblos indígenas del Perú.

Con el presente documento la SPDA busca contribuir al desarrollo sostenible del país desde la reflexión jurídica de los temas citados en el párrafo precedente. Tenemos seguridad de la trascendencia y oportunidad de este debate en un contexto de reactivación post pandemia (el decrecimiento del PBI entre 2018 y 2019 fue casi similar al del 2013 y 2014), en el cual debemos asegurar que, pese a la premura y emergencia que demanda la actual crisis, no volvamos a flexibilizar determinados estándares institucionales ya logrados.

1.4. SOBRE EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL, SU CARÁCTER Y LIMITACIONES, ASÍ COMO LA RECTORÍA

El Artículo 22° de la Ley 30230, dispuso y reconfirmó la interpretación jurídica respecto a que el ordenamiento territorial (OT) es solamente un proceso político y técnico de carácter orientador para la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio. Agregó que tanto el OT, como la zonificación económica ecológica (ZEE), no asignan usos ni los excluyen. Finalmente, reafirma que en el marco del Consejo de Ministros, se aprueba la Política Nacional de Ordenamiento Territorial, con el voto aprobatorio de sus miembros.

En primer lugar, como opinó la SPDA en oportunidades pasadas[23] , el primer problema con este artículo tiene que ver con las limitaciones expresas de índole legal que reafirma el artículo con las frases literales: "ni asignan usos, ni exclusiones de uso" y al mencionar que se trata de un proceso político/técnico solamente orientador, evitando cualquier mención a acápites como los contenidos en la **Ley General del Ambiente (LGA)**:

(i) "(...) que condicionan la asignación de usos territoriales y la ocupación ordenada del territorio." (artículo 19.2 LGA).

(ii) "(...) racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su conservación y aprovechamiento sostenible." (artículo 20° LGA)

En cambio, el Artículo 22° dispuso dos elementos que ya eran de bastante consenso, en el sentido que el OT:

(i) No asigna usos: Obviamente no podría hacerlo dado que no se trata de una herramienta de otorgamiento de títulos habilitantes o derechos sobre el uso de los recursos naturales o la tierra (como podría ser una concesión).

(ii) No excluye usos: Con lo cual busca aclarar que mediante el OT no se pueden establecer zonas de exclusión de derechos o limitación de estos. Es decir,

[23] Ver numeral 4 del Policy Brief "Ley 30230 - Efectos para la institucionalidad ambiental y la tenencia de la tierra en Perú" (pp. 5): "La Política del Ordenamiento Territorial será aprobada no por el MINAM sino por el Consejo de Ministros": http://www.cifor.org/publications/pdf_files/infobrief/5206-infobrief.pdf

indica que cualquier derecho existente, otorgado de acuerdo con un marco legal sobre el uso de la tierra o los recursos naturales, no podría ser excluido en virtud al OT.

Con ello, creemos, más allá de motivar la aclaración necesaria que no otorgaba derechos o excluía estos, se debilitó la fuerza legal del OT como instrumento que pudiera incluirse dentro de procedimientos administrativos en donde se decidiera sobre la tierra y los recursos naturales, y en donde las decisiones públicas pudieran emplear de manera específica elementos provenientes del OT.

En segundo lugar, el Artículo 22° de la Ley 30230, inició el debilitamiento de las facultades del MINAM con relación al OT como instrumento del sector ambiental. En efecto, como hemos señalado, el entonces vigente artículo 3.3.c. del Reglamento de Organización y Funciones del MINAM, Decreto Supremo 007-2008-MINAM, disponía en la misma línea que el literal c) del Artículo 7° del Decreto Legislativo 1013 , Norma de creación del MINAM, que correspondía a este como función específica vinculada al ejercicio de sus competencias el "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". Bajo dicha interpretación, la competencia se encontraba completamente en manos del MINAM, pero con el artículo 22° de la Ley 30230 se dispuso que sería el Consejo de Ministros quien aprobaría la Política de OT con el voto del Consejo de Ministros.

Para la fecha en la que se promulgó la Ley 30230, el MINAM había implementado aspectos regulatorios e implementado el OT en diferentes ámbitos, con resultados auspiciosos, pero también criticados por su alta burocracia y efectividad práctica. Sin embargo, en la modificación del Reglamento de Organización y Funciones del MINAM, bajo la aprobación del Decreto Supremo 002-2017- MINAM, se cambiaron dentro de las funciones específicas las competencias de ordenamiento territorial nacional, por aquellas de **ordenamiento territorial ambiental**. Con ello, se dejó una competencia otorgada mediante la Ley de creación del MINAM, por una competencia sobre un instrumento que acotaba su impacto a los aspectos ambientales. Entonces, ¿Qué habría pasado con el ordenamiento territorial nacional, sin el concepto de "ambiental"?.

Mediante una norma de rango menor, recientemente (agosto de 2019) mediante Resolución de Secretaría General de la Presidencia del Consejo de Ministros 027-2019-PCM/SG, se dispuso "Conformar la Unidad Funcional de Ordenamiento Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros". Entre sus competencias, indica, que está a su cargo "formular, proponer, coordinar, monitorear y evaluar las políticas en las materias de ordenamiento territorial y gestión del riesgo de desastres". Esta norma fue duramente criticada en virtud de que, además de ser considerada ilegal por ir en contra de la norma de creación del MINAM, estaría consolidando la salida del ordenamiento territorial del ámbito competencial de dicho

ministerio, para llevarlo a una entidad como PCM que no tendría la experiencia y capacidades para implementarlo, como tampoco la voluntad política para ello[24] .

Desde SPDA[25], coinciden en que las decisiones públicas que se han venido dando en torno al OT estarían debilitando sistemáticamente y vaciando de contenido una herramienta que podría servir para solucionar temas complejos del quehacer ambiental y sobre los recursos naturales, como son la posibilidad de compatibilizar el uso del territorio y los recursos naturales y prevenir o transformar adecuadamente los conflictos socioambientales con base en evidencia e información técnica. En manos del MINAM, creemos, la herramienta de OT puede resultar ser un elemento articulador de políticas y decisiones públicas basadas en información relevante sobre el territorio y sus usos, considerando su vocación y uso actual, pero también los factores de interacción y dinámicas de poder que deberían también ser evaluadas integralmente.

Ahora bien, en este escenario, resulta importante analizar qué elementos nuevos trae la sentencia del Tribunal Constitucional para el estado de la situación sobre el OT y las competencias alrededor de este instrumento.

1.5. RESPECTO A LA APRECIACIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE EL TEMA

El Tribunal Constitucional, en virtud del petitorio demandante, analiza si es que las frases del Artículo 22° de la Ley 30230, que establecen que el OT está "destinado a orientar" y que "no asigna usos ni exclusiones de uso" vulnera o contraviene el artículo 2.22 de la Constitución Política (derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida). La ciudadanía se basa en una interpretación del artículo 11° de la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales (LOASRN) según la cual, indican, el OT debería asignar usos. La sentencia no entra a discutir los elementos vinculados a la competencia de MINAM o PCM para la implementación de la política de OT o para la implementación del OT en el territorio.

En primer lugar, el Tribunal Constitucional define el OT a partir de los conceptos de la Guía Metodológica para la Elaboración de los Instrumentos Técnicos Sustentatorios para el OT, aprobada por Resolución Ministerial 135-2013-MINAM. Luego, a partir de la revisión de estos conceptos y su concordancia con las normas de ZEE, concluye el Tribunal Constitucional que "no es factible deducir que (...) el OT es una herramienta para asignar usos". Luego, el Tribunal Constitucional reafirma el carácter meramente orientador del OT, indicado que este no tiene carácter decisorio, por lo que no se habría vulnerado la LOASRN. La sentencia también descarta una posible vulneración del artículo 2.22 de la Constitución Política, dado que, indica, el artículo 22° no implica que "las actividades de producción estén exentas de análisis ambiental o que se haya dado carta libre a

---

[24] Ordenamiento territorial: entre la ilegalidad y la dispersión institucional. SERVINDI 2019. https://www.servindi.org/actualidad-opinion/15/08/2019/ordenamiento-territorial-en-el-peru-entre-la-ilegalidad-y-la

[25] 9 https://www.actualidadambiental.pe/opinion-y-el-ordenamiento-territorial-ot-ay-siguio-muriendo/

incidir irrazonablemente en el derecho desarrollado por el artículo constitucional 2.22".

Creemos que las conclusiones de la sentencia del Tribunal Constitucional sobre este punto son débiles dado que no entran a dilucidar cómo se relaciona el OT con las modalidades de otorgamiento de derechos (usos) como títulos habilitantes o concesiones sobre recursos naturales, y la posibilidad de que el OT sirva para un mejor otorgamiento de derechos y prevenir superposiciones y/o conflictos.

El Tribunal Constitucional analiza y descarta a continuación la posibilidad de que el artículo 22° hubiera vulnerado competencias de gobiernos regionales y locales, en virtud de su relación con el ordenamiento territorial en base a la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades.

Otro argumento que merece la pena ser discutido (numeral 55 de la sentencia del Tribunal Constitucional) es aquel por el cual los demandantes indican que al quitarle la competencia de aprobar la política nacional de OT al MINAM, "la dimensión ambiental pierde su carácter prioritario establecido en el Artículo 22 de la LGA". Consideramos que este argumento no es contestado en la sentencia del Tribunal Constitucional, sino que más bien en los numerales 66 al 71 se limita a repetir la relación entre la política nacional y la actuación de los gobiernos regionales. Más aún, preocupa que el numeral 66 de la sentencia no solamente se cite el Decreto Legislativo 1013, cuando para este momento este artículo ha quedado vaciado de contenido u operacionalización dado que, como hemos indicado líneas arriba, mediante el ROF de 2017 el MINAM declinó de implementar el OT, pasando a solamente realizar un ordenamiento territorial ambiental.

Por los fundamentos y el análisis indicados, nos encontramos en desacuerdo con las conclusiones a las que arriba el Tribunal Constitucional con relación al artículo 22°, en virtud de que no entró a discutir el fondo sobre la importancia de la utilización del OT para los procesos decisionales, más allá de indicar que no asigna usos o excluye usos. Además, omite considerar el conflicto existente con las competencias conferidas a PCM en torno a OT y la declinación del MINAM a solamente contar con un llamado ordenamiento territorial ambiental, cuestión que si bien es cierto no fue puesta en evidencia por los demandantes, sí era posible que sea materia de análisis por el colegiado por estar directamente asociado con dilucidar qué pasa con las competencias en torno a esta herramienta".
(...)
Fuente: https://www.actualidadambiental.pe/wp-content/uploads/2020/06/Analisis-de-la-SPDA-sobre-la-sentencia-del-TC-respecto-a-la-Ley-30230-1.pdf.

1.6. Los efectos de la Ley 30230 en la actual coyuntura peruana

En el contexto del análisis realizado en los puntos que anteceden el presente Proyecto de Ley, referidas a la exposición de motivos, podemos concluir que el actual modelo peruano de ordenamiento territorial prohijado por la Ley N° 30230 no se adecua a una ley general y a su procedimiento, en sus diferentes etapas que permita cumplir sus finalidades y objetivos para la implementación y gestión del

ordenamiento territorial, sobre todo en el contexto actual, donde nuestro país y el mundo enfrentan los impactos generados por el cambio climático, la guerra de Ucrania cuyo impacto de la guerra va mucho más allá del campo de batalla; ha hecho diana en el precio global de la alimentación y la energía, incrementando la inflación y dañando las alianzas comerciales mundiales, donde nuestro país está inmerso y profundamente afectado por este grave problema. A esto se suma el tema de inseguridad que de acuerdo a la página oficial del **Ministerio Público** - Fiscalía de la Nación, los delitos más registrados en el Perú hacia este año son hurto agravado, robo agravado, extorsión, secuestro y ciberdelincuencia y las diferentes bandas organizadas de países como México, Colombia, Venezuela, e inclusive la delincuencia nacional, han zonificado el territorio y su ejercicio delincuencial lo hacen a través del enfoque territorial.

Resulta paradójico mencionar que el país ha sido tomado por la delincuencia a través de las diferentes bandas extranjeras, provenientes de otros países, está claro que, estos grupos si, han entendido que la mejor forma de delinquir es a través del enfoque territorial: en otras palabras, han zonificado el territorio peruano. Por lo tanto, debería ser esta misma estrategia la que sirva para contrarrestar este grave problema, elaborando un Plan de lucha contra la delincuencia bajo el enfoque territorial, mediante la metodología de teoría del cambio. Esa fue la forma como en países como El Salvador, se logró afrontar dicha problemática.

1.7. MARCO TEÓRICO EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Para entender el espíritu del ordenamiento territorial y su implementación, es necesario realizar el análisis bajo las siguientes interrogantes: ¿Cómo ordenar el territorio, cual es el objetivo y para qué. Y finalmente cómo implementar el OT; al respecto, Pierre Foy, sostiene que lo que se ordena son los múltiples usos en función a objetivos tales como las políticas ambientales, de desarrollo económico y otros propios del medio ambiente sano y equilibrado (Pierre Foy, 2009, p.141); la idea es incluir, incorporar y regular en un solo modelo los aspectos urbanos, ambientales, rurales, económicos, sociales, entre otros, para lograr el equilibrio y la cohesión territorial mediante la integración de otros sectores competentes en la materia.
Fuente: recopilación de información y sistematización:
file:///C:/Users/mmanriquer/Downloads/Dialnet-ConsideracionesJuridicasSobreElOrdenamientoTerrito-5339553.pdf

Visto desde un enfoque interdisciplinario, tal como lo manifiesta Zaniel Novoa, geógrafo peruano; menciona que se puede entender el ordenamiento territorial a la acción de ordenar, poniendo las cosas en orden o en una disposición sistemática de modo que cada una ocupe el lugar que le corresponda (...) "Un lugar para cada cosa y cada cosa en su lugar". Siendo el objetivo primigenio, alcanzar un determinado modelo territorial a través de distintas etapas de intervención" (Novoa, 2008, pp.6-8).

Hace muchos años muchos países del mundo han optado por utilizar el Ordenamiento Territorial como una estrategia de planeamiento y gestión del

territorio; hacia un enfoque que permitiera adoptar un modelo en sentido amplio y global señalando que la ordenación territorial es la expresión de una política de cualquier sociedad, considerada también un método interdisciplinario, holística e integral en búsqueda de equilibrio territorial de las regiones (Carta Europea, 1983, p.1).

"(...) la política de ordenamiento territorial de los países latinoamericanos surgió como respuesta a los estilos de planificación desarrollistas que subvaloraron las dimensiones ambiental y espacial en sus políticas, pero que, al implementarse ésta bajo condiciones económicas, sociopolíticas y administrativas similares a las que propiciaron el fracaso de las políticas territoriales que le antecedieron, sus posibilidades de éxito para regular el uso y ocupación del territorio y resolver los conflictos y problemas concomitantes, son mínimas" (Massiris, A., 2008: 55-56)".
Fuente: https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/57abb215-d6ad-48ab-bea8-f1411f0909a7/content.

1.8. ANÁLISIS SITUACIONAL DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL PERÚ

El Ordenamiento Territorial en nuestro país, no ha sufrido cambios sustanciales a partir de la vigencia de la Ley N.º 28611, Ley General del Ambiente, desde el año 2005; y se mantiene aún el enfoque ambiental;

Mediante Decreto Legislativo N.º 1013, se llevaron a cabo acciones para impulsar el ordenamiento territorial en el país; a partir del CONAM que establecía ciertos criterios, pautas y directrices para el Ordenamiento Ambiental del país; por lo tanto le correspondía aprobar, la Ley y la estrategia de Ordenamiento Territorial Ambiental y el Reglamento de ZEE (art. 25, literal c, del Decreto Supremo N.º 008-2005-PCM y Artículo 3° del D.S N.º 045-2001-PCM).
Posteriormente, mediante la creación del MINAM, se reinicia, una primera competencia en OT conforme al literal c, del artículo 7 del D.L N.º 1013, siendo la primera vez que una norma de rango de ley asignaba de manera expresa a una entidad del Estado.

El MINAM, como organismo competente, se propone regular Ordenamiento Territorial en el país; para ello se emiten varias normas con la finalidad de establecer políticas y procedimientos en OT, como la aprobación de la metodología de los instrumentos de OT (Resolución Ministerial N.º 135-2013-MINAM): Bajo este contexto los gobiernos Regionales y municipales, , gestionan y ejecutan proyectos de inversión pública; y los lineamientos para la formulación de una propia política de OT, aprobado por Resolución Ministerial N° 026-2010-MINAM.

Con la finalidad de dar impulso al proceso de Ordenamiento Territorial, en agenda del Acuerdo Nacional se inscribe la Política N° 34, sobre "Ordenamiento y gestión territorial", con la finalidad de lograr el desarrollo sostenible en todo el territorio nacional, en el cual se incluyan los proyectos de inversión en articulación con la actividad intergubernamental e intersectorial en una propia política multisectorial (PCM, 2013, p.1).

Mediante Resolución Ministerial N° 026-2010-MINAM, se promueven una serie de objetivos y lineamientos que conducen el ordenamiento territorial tales como el desarrollo y promoción de los Plan de Ordenamiento Territorial (POT) sobre la base de la Zonificación Ecológica y Económica (ZEE), así como también, de usar el ordenamiento territorial para la identificación y manejo del patrimonio natural y culturar con el sistema nacional de inversiones.

En mayo del año 2013, se aprueba mediante Resolución Ministerial N.º 135-2013-MINAM, la metodología para los instrumentos de OT, definiendo los instrumentos que sustentan el OT bajo un proceso secuencial iniciando con el ZEE, Estudios Especializados (EE), Diagnóstico Integrado del Territorio (DIT) y el POT.

Revisado: 15/03/2015

http://www.minam.gob.pe/ordenamientoterritorial/wp-content/uploads/sites/18/2013/10/Esquema-5OT-Final1.pdf

Posteriormente, con el ROF, aprobado por el mediate Decreto Supremo N° 002-2017-MINAM, se aprueba el ROF y consecuentemente se modifica parte orgánica del MINAM donde se establecen funciones solo de ordenamiento territorial ambiental y no acuñando de manera expresa al ordenamiento territorial.

Sin embargo, posteriormente, mediante Decreto Supremo N° 022-2021-MINAM y Resolución Ministerial N° 153-2021-MINAM y Resolución Ministerial N° 167-2021-MINAM, se aprueba el vigente Texto Integrado del ROF del MINAM y su anexo, especificando el retorno de las funciones de ordenamiento territorial.

Mediante la publicación la Ley N° 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible, consolida un marco general en el derecho urbanístico, en específico desarrollando la planificación y acondicionamiento territorial en el ámbito local dispuesto en el artículo 195.6 de la Constitución.

El Viceministerio de Gobernanza Territorial de la PCM ha asumido recientemente funciones nuevas de gestión territorial y descentralización a partir de la reciente modificación por Decreto Supremo N° 022-2017 en aras de diseñar la política de OT. Asimismo, según artículo 53°, literal b, del mismo Decreto Supremo, la Secretaría de Descentralización del Viceministerio de Gobernanza Territorial de la PCM se encarga de "(...) proponer normas y aprobar directivas y resoluciones, lineamientos e instrumentos técnicos en materias de su competencia (...)".

Igualmente, la PCM, a través de la Resolución de Secretaría General N° 027-2019-PCM/SG, conformó la Unidad Funcional de Ordenamiento Territorial y Gestión de Riesgo de Desastres del Viceministerio de Gobernanza Territorial, cuya función; está relacionada a formular y evaluar políticas de ordenamiento territorial y gestión de riegos. A partir de esta normativa, la PCM elabora otros instrumentos, relacionados al tema de gestión territorial, integradas al Plan Nacional de Competitividad y Productividad (2019-2030), el cual representa un instrumento para la planificación y hoja de ruta de inversiones en cierre de brechas de infraestructura en el Perú al 2030.

Como se ha descrito; la PCM, en el marco de la promulgación de normativa relacionada al Ordenamiento Territorial, reduce significativamente, la competencia del MINAM solo encargada o con competencia, para dirigir el ordenamiento territorial ambiental; por una falta de precisión legal expresa del ente rector y de su ROF aplicable en su momento aprobado por Decreto Supremo N° 002- 2017-MINAM.

Sin embargo, aun, existen normas aún vigentes que establecen y definen competencias en OT de acuerdo con el literal c del artículo 7° del D.L N.° 1013.

Igualmente, el artículo 19° y 20° de la Ley N° 28611, desarrollan y definen el ordenamiento territorial ambiental por su variable sostenible en la ocupación del territorio, no obstante, complementa y es insumo del OT para regular las intervenciones en aras de evitar conflictos por los usos y títulos inapropiados.

Es necesario mencionar que el nuevo ROF, aprobado por Decreto Supremo N° 022-2021- MINAM, nuevamente incluye funciones del ordenamiento territorial. Por lo mencionado, la reciente tendencia del ordenamiento territorial hacia lo ambiental sin perjuicio de lo urbanístico y el desarrollo territorial que viene realizando el Viceministerio de Gobernanza Territorial se ha visto cuestionado por una falta de precisión sobre la entidad competente en la formulación de la política a diferencia del ente rector que conduce y gestiona los procesos de ordenamiento territorial y ordenamiento territorial ambiental.

Según el Estado Situacional del proceso de la ZEE del Ministerio del Ambiente (GeoServidor) hasta el año 2019, 16 gobiernos regionales del total de 24 cuentan con ZEE aprobadas. Solo 8 del total de 196 municipalidades provinciales y 3 municipalidades distritales del total de 1874 han realizado ciertos esfuerzos en los procesos de ordenamiento territorial. Cabe advertir, que hasta la vigencia de la Ley N.° 30230 en el año 2014, se había avanzado con 13 procesos de ZEE económica a nivel regional, es decir, solo 4 del total de 17 procesos culminados a la fecha

pudieron avanzarse con la referida Ley, por tanto, antes de la Ley 30230 hubo mayores procesos de ordenamiento ZEE".
Fuente: MINAM

1.9. CONCLUSIONES

a. En ese contexto, el modelo peruano de gestión territorial sufre un proceso de desintegración normativa ante la ausencia de una ley general de ordenamiento territorial y se agrava por la imprecisa conceptualización adoptada por la ley n.° 30230 del año 2014, el cual limitó y limita actualmente el proceso de zonificación ecológica y económica (ZEE) y del ordenamiento territorial (OT); en aras de dinamizar las inversiones.

b. La Ley N.° 30230 no ha seguido los criterios formales, en los procedimiento y debates a través del congreso de la república , quienes por mayoría absoluta, y sin un análisis técnico y legal, ni material, han promulgado esta Ley; el ordenamiento territorial de carácter decisorio sobre las funciones orgánicas de los artículo 50° y 53° de la Ley N.° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y artículo 23° de la Ley N.° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades en el marco de un gobierno unitario y descentralizado y respeto por los principios de unidad y lealtad regional a las políticas nacionales y funciones del gobierno nacional, por tanto, los gobiernos subnacionales son competentes en los procesos de ordenamiento territorial previa aprobación por el MINAM de acuerdo al literal c del artículo 7 del Decreto Legislativo N.° 1013.

c. El planteamiento para que la Zonificación Ecológica Económica y el OT, sea, vinculante es mal entendida o mal interpretada, considerando que el proceso de OT, no se orienta a excluir; su propósito es compatibilizar o tomar decisiones políticas con sustento territorial, significa evitar conflictos por superposición de actividades, con una visión sostenible y enfoque territorial.

d. Por lo tanto, esta norma debe ser modificada o derogada, en este proyecto promovemos lo primero. Reservándonos el derecho y obligación de continuar con lo segundo.

II. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La aplicación del A**rtículo 1.-** De la presente propuesta legislativa, no genera gastos adicionales en el Presupuesto del Sector Público, ni demanda recursos adicionales al Tesoro Público. Por el contrario, la Ley de Ordenamiento Territorial, nos ayudaría a identificar las potencialidades y capacidades existentes, para incentivar determinados niveles de inversión privada a partir de la explotación de recursos naturales y, por otro lado, a reducir problemas de conflictividad social, al respecto:

El OT en el Perú, como función pública, perdura hasta la fecha con una tendencia hacia al enfoque ambiental a partir de la vigencia de la Ley Nº 28611, Ley General del Ambiente, en el año 2005, el cual consolida lo que se venía estudiando de manera dispersa desde la década de 1970 con las primeras comisiones de cuencas

hidrográficas en la región latinoamericana; la Ley N° 23878, Ley que aprueba en 1984 el Plan Nacional de Regionalización, con el objetivo de establecer las pautas generales para la creación e implementación de gobiernos regionales que permitan promover el desarrollo equilibrado al interior del país y la descentralización económica, política y administrativa; o de reglamentos, lineamientos e instrumentos técnicos de OT formulados por el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) antes de su absorción al Ministerio de Ambiente (Pierre Foy, 2009, pp.149-153).

Desde antes de la creación de MINAM en el año 2008, mediante Decreto Legislativo N.° 1013, se llevaron a cabo acciones para impulsar el ordenamiento territorial en el país; es así que desde el CONAM se establecía ciertos criterios, pautas y directrices para el Ordenamiento Ambiental del país y le correspondía aprobar el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial Ambiental y el Reglamento de ZEE (art. 25, literal c, del Decreto Supremo N.° 008-2005-PCM y artículo 3° del D.S N.° 045-2001-PCM). Con el MINAM formalizado se estableció una primera competencia en OT conforme al literal c, del artículo 7 del D.L N.° 1013, siendo la primera vez que una norma de rango de ley asignaba de manera expresa a una entidad del Estado.

Con dicha competencia, el MINAM inició la labor de ordenar el panorama de OT en el país, emitiendo una serie de normas con la finalidad de establecer políticas y procedimientos en OT, como la aprobación de la metodología de los instrumentos de OT (Resolución Ministerial N.° 135-2013-MINAM), en el marco del cual los gobiernos subnacionales ejecutan proyectos de inversión pública; y los lineamientos para la formulación de una propia política de OT, aprobado por Resolución Ministerial N° 026-2010-MINAM. Para mayor detalle, véase las principales normas impulsados por el MINAM en OT.

Dinamizar la aplicación del enfoque de sostenibilidad ambiental con enfoque territorial

Resulta importante extender el enfoque de sostenibilidad ambiental con enfoque territorial en la gestión pública y empresarial, debiendo incorporar el enfoque territorial en etapas estratégicas del ciclo de vida de los Planes estratégicos de desarrollo, regional o municipal, implementación y ejecución de proyectos y no solo en las evaluaciones ambientales como por ejemplo desde la fase de programación multianual de inversiones, de formulación y evaluación, de ejecución y de mantenimiento, con el fin de gestionar adecuada y oportunamente los impactos ambientales que se puedan a llegar a generar y que estos en el tiempo y el espacio puedan generar impactos socioambientales, irreversibles y costosos para el estado, en lugar de contribuir prevenir, mitigar, y adaptarse al cambio climático y los efectos como el que se viene enfrentado en el país y en el mundo en la actualidad.

III. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La iniciativa legislativa no se contrapone con ninguna norma de nuestro ordenamiento legal; por el contrario, garantiza y cumple el fin supremo de la sociedad y el Estado, con la finalidad de que el proceso de Ordenamiento Territorial se garantiza la incorporación transversal de los componentes económicos, sociales, políticos, culturales, entre otros; con el componente ambiental en distintos procesos de ocupación del territorio, así como también, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

El presente proyecto Ley, está relacionado con el cumplimiento del siguiente objetivo:

Política	Descripción	XXXXX
Acuerdo Nacional Nº 34	Nos comprometemos a impulsar un proceso estratégico, integrado, eficaz y eficiente de ordenamiento y gestión territorial que asegure el desarrollo humano en todo el territorio nacional, en un ambiente de paz. Este proceso se basará en el conocimiento y la investigación de la excepcional diversidad del territorio y la sostenibilidad de sus ecosistemas; en la articulación intergubernamental e intersectorial; en el fomento de la libre iniciativa pública y privada; y en la promoción del diálogo, la participación ciudadana y la consulta previa a los pueblos originarios. Para estos efectos entendemos el territorio como el espacio que comprende el suelo, el subsuelo, el dominio marítimo, y el espacio aéreo que los cubre y en el que se desarrollan relaciones sociales, económicas, políticas y culturales entre las personas y el entorno natural, en un marco legal e institucional; y en el que convergen los intereses, identidades y culturas de las poblaciones.	(d) Generará un sistema de información territorial integral articulado desde las entidades públicas y accesible a la ciudadanía, para converger a una visión global del territorio, sus relaciones, conectividad, funcionalidad y dinámicas que permita la adecuada toma de decisiones públicas y privadas. (e) Impulsará la investigación aplicada a la realidad territorial y la innovación tecnológica orientada a resolver problemas estratégicos y al aprovechamiento de potencialidades para el desarrollo territorial. negativos del cambio climático y a remediar o compensar cuando sea el caso, los efectos negativos sobre los ecosistemas derivados de la ocupación y usos del territorio. (i) Regulará e impulsará un proceso planificado de ordenamiento territorial multiescala, intersectorial, intergubernamental, participativo, como una herramienta para la gestión integrada del territorio. (j) Establecerá un sistema nacional de gestión territorial que permita armonizar los instrumentos técnicos y normativos para coordinar las políticas nacionales, sectoriales y los planes regionales y locales de desarrollo concertado y de ordenamiento territorial, que contribuya a implementar las prioridades nacionales, a fin de lograr la articulación entre los tres niveles de gobierno y con la participación de las instituciones representativas de la sociedad civil.

V. AGENDA LEGISLATIVA 2020-2023

El presente Proyecto Ley está enmarcado en la Agenda Legislativa relacionada a los siguientes puntos:

AGENDA LEGISLATIVA 2020-2023		
OBJETIVOS	**POLÍTICAS DE ESTADO**	**TEMAS O PROYECTOS DE LEY**
IV. ESTADO EFICIENTE, TRANSPARENTE Y DESCENTRALIZADO	34. ORDENAMIENTO Y GESTIÓN TERRITORIAL	107. DEMARCACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Lima, noviembre de 2023.