Proyecto de Ley N° 7312/2023-CR

ISAAC MITA ALANOCA
Congresista de la República

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
14 MAR. 2024
RECIBIDO
Firma: Hora: 16:36

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL ARTICULO N° 22 DE LA LEY N° 30230, LEY QUE ESTABLECE MEDIDAS TRIBUTARIAS, SIMPLIFICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS Y PERMISOS PARA LA PROMOCIÓN Y DINAMIZACIÓN DE LA INVERSIÓN EN EL PAÍS.

Los Congresistas del Grupo **Parlamentario Perú Libre**, a iniciativa del Congresista de la República, **ISAAC MITA ALANOCA**, ejerciendo el derecho a iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y en concordancia con los artículos 22° inciso c), 67°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto de ley.

FORMULA LEGAL

El Congreso de la República

Ha dado la siguiente Ley:

"LEY QUE MODIFICA EL ARTICULO N°22 DE LA LEY N° 30230, LEY QUE ESTABLECE MEDIDAS TRIBUTARIAS, SIMPLIFICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS Y PERMISOS PARA LA PROMOCIÓN Y DINAMIZACIÓN DE LA INVERSIÓN EN EL PAÍS".

Articulo 1.- Objeto y finalidad de la Ley

La presente ley tiene por objetivo regular los usos y ocupación del territorio con la finalidad de lograr el desarrollo sostenible para la gobernanza y gestión territorial eficaz del país, participativo, transparente, integral y competitivo, articulada con la inclusión de la gestión de riesgos de desastres, adaptación y gestión ante el cambio climático, como determinantes de superior jerarquía, con una visión de desarrollo sostenible para contribuir a mejorar las condiciones de vida de la población.

Artículo 2. Modificatoria del *Artículo 22.*

Se modifica el artículo el artículo 22 de la ley N° 30230, ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país", el cual queda redactado con el siguiente texto.

> ***"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, tiene* ***carácter vinculante y orientativo para la gestión y usos del territorio****. 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".*

Artículo 3. Incorporación del artículo 22.A.

los proyectos del Plan Concertado de Desarrollo Regional o Local deben articularse espacialmente a fin de compatibilizarlos e integrarlos en el marco del modelo territorial deseado.

Artículo 4. Incorporación del artículo 22.B. Ámbito de Aplicación

La presente Ley, es de **aplicación** para toda persona natural o jurídica, pública o privada, dentro del territorio nacional. Entiéndase para los efectos de la presente Ley, que toda mención hecha al "territorio" comprende el suelo, subsuelo, el mar, lagos, ríos, el espacio aéreo y demás que establezca esta Ley.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

UNICA. - Implementación

Encárguese al poder ejecutivo al Ministerio del Ambiente, adecuar su normativa interna, a lo previsto en la presente Ley. Así como, modifíquese, adecúese o deróguese toda norma que no esté en concordancia o se oponga a lo previsto en la presente Ley y disponer que las entidades competentes, gobiernos regionales y locales, de acuerdo al ámbito de sus competencias adoptar las medidas necesarias y la ejecución de acciones pertinentes para implementar lo establecido en la presente Ley.

Lima, marzo de 2024.

Isaac Mita Alanoca

Margot Palacin Vecera

Margot Palacin

Kelly Portalatino Avalos

Flavio Cruz Mamani

Paul Aguero Gutierrez

Waldemar Cerrón

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES.

1.1 La presente Ley establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, que comprende las deudas tributarias pendientes de pago cuya recaudación o administración estén a cargo de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), estabilidad tributaria para los titulares de la actividad minera que se les garantizará mediante contrato suscrito con el Estado, el cálculo de intereses moratorios durante el procedimiento de apelación y progresividad de la medida cautelar, y medidas para la promoción de la inversión en materia ambiental.

1.2 ENFOQUE EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y LA MINERIA – DIARIO OFICIAL EL PERUANO 28/08/2017

"El Ordenamiento Territorial (OT) se encuentra actualmente estancado por requisitos excesivos y no indispensables como el de elaborar primero una Zonificación Ecológica Económica (ZEE) y luego realizar 7 estudios especializados. Pero también por la extendida confusión sobre para qué sirve. Su principal utilidad es como herramienta de gestión para impulsar un modelo de desarrollo territorial sostenible, que armonice los objetivos de desarrollo económico y social expresados principalmente en proyectos de desarrollo económico y de infraestructura, con la conservación de la naturaleza y la calidad ambiental. Esencialmente, esto significa que los proyectos del Plan Concertado de Desarrollo Regional o Local deben articularse espacialmente a fin de compatibilizarlos e integrarlos en el marco del modelo territorial deseado.

Profesor de la Maestría en Ciencia Política de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya.

La importancia del OT es fácil de entender cuando se observa el caótico desarrollo de los usos del territorio en el Perú, los problemas de vulnerabilidad a riesgos de desastres, desarticulación vial, carencia de servicios básicos en poblaciones que se desarrollan de manera espontánea y sin planificación, ausencia de zonificación urbana, entre otros. Sin embargo, la errada idea de que el OT sería la herramienta pertinente para decidir sobre la viabilidad ambiental de los proyectos mineros, ha contribuido de manera decidida a su estancamiento, al crear desconfianza en el sector empresarial de que esta herramienta se pueda usar para bloquear el desarrollo de la minería. Empero, el OT y la ZEE solo se elaboran sobre la base de mapas, vistas de satélite y visitas de campo; una información claramente insuficiente para decidir si realizar o no un proyecto minero.

La fase de exploración minera involucra realizar perforaciones para identificar el perfil del subsuelo y las características de la veta mineral, con lo cual es también posible determinar los impactos ambientales y definir las medidas de mitigación necesarias. Pretender decidir sobre la explotación minera sin contar con esta información detallada indispensable, no es lo más sensato. De allí que sea el Estudio de Impacto Ambiental el instrumento adecuado para garantizar la viabilidad ambiental de los proyectos mineros.

La idea de determinar a través de la ZEE y el OT dónde se puede realizar proyectos mineros ha sido una reivindicación de los sectores opuestos al

desarrollo de esta actividad económica, desafortunadamente compartida por muchos otros sectores debido a la confusión generada. Y ello se refleja en la discusión sobre si los planes de OT deben ser vinculantes o no, que de otro modo no habría surgido como una cuestión supuestamente relevante.

Esta idea equivocada ha llevado al sector empresarial a pensar que el OT sería una traba para la inversión privada. ***Superar esta confusión y entender que el OT es un instrumento valioso de planificación, que no representa una barrera para el desarrollo de la inversión minera ni ninguna otra, debería ayudar a que nuestro país elimine los obstáculos para extender su uso en los diferentes niveles de gobierno".***
Fuente: https://elperuano.pe/noticia/58855-el-ordenamiento-territorial-y-la-mineria

1.3 IMPORTANICA DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y REDUCCION DE LA VULNERABILIDAD EN EL PERU

"El Perú no cuenta con un sistema nacional de ordenamiento territorial ni con un único ente rector que atienda problemas críticos".

El ordenamiento territorial es un proceso político, técnico y administrativo que involucra la toma de decisiones concertadas, dirigidas a promover el desarrollo económico, social y ambiental equilibrado en un determinado territorio. Está íntimamente relacionado con las potencialidades y limitaciones en las que se desarrollan las actividades humanas, considerando los elementos del medio natural y su contexto social. Este proceso es necesario para el desarrollo territorial y para favorecer la sostenibilidad de intervenciones en favor de la calidad de vida de las personas y el aprovechamiento de los recursos naturales con enfoque de sostenibilidad.

Pese a su importancia, el **Perú** no cuenta con un sistema nacional de ordenamiento territorial ni con un único ente rector que atienda problemas críticos como conflictos por la tierra, inequidades en el acceso a la tierra, urbanización descontrolada y con precariedades, falta de coordinación entre niveles de gobierno, débil aplicación de normativas, falta de competitividad, exclusión, marginalidad, alta vulnerabilidad física, y una alta presión sobre los recursos naturales y sus correspondientes conflictos socioambientales.

A pesar de que en las últimas dos décadas algunos departamentos y provincias han venido desarrollando estudios territoriales que les han permitido contar con la zonificación económica ecológica (ZEE), proceso liderado por el Ministerio del Ambiente (MINAM), estos sistemas de información territorial aún no son vinculantes ni sustento del proceso de ordenamiento territorial. Como país, no existe una visión articulada sobre la gestión territorial que incluya los siguientes procesos claves: demarcación territorial y descentralización, acondicionamiento territorial, desarrollo urbano, desarrollo rural, zonificación efectiva, concesiones, catastro y tenencia del suelo.

Según el INEI, el 31% de la población urbana vive en asentamientos humanos informales y precarios, con falta de regularización legal y también de servicios básicos. En departamentos como Amazonas, Madre de Dios y Ucayali, al menos el 15% de la población no tiene acceso a fuentes de agua para el consumo humano que sean seguras. Además, 1.585 zonas están degradadas por residuos sólidos a nivel nacional, lo que equivale a 1.977 hectáreas que requieren ser recuperadas. A pesar de que un grupo de estas zonas aplicaría a la reconversión

a rellenos sanitarios, el daño está presente y va en aumento. Ante ello surge la pregunta: ¿cómo frenamos este escenario?

Urge proponer un nuevo marco regulatorio, normativo y penal en materia de gestión y ordenamiento territorial, así como en manejo del uso del suelo y que esté articulado a la inversión pública, pero también vinculado a un sistema de fiscalización y control, que corrija un conjunto de irregularidades, disparidades, ineficacias y ausencias del Estado en la gestión pública local y regional.

Asimismo, se requiere fortalecer capacidades institucionales, tanto de un sistema político como técnico, para dar viabilidad a un mejor aprovechamiento de los recursos naturales, frenar la degradación progresiva del medio natural y hacer posible una mayor atracción y despegue de la inversión para conectar mejor el campo y la ciudad, y reducir el conjunto de inequidades y vulnerabilidades que se agudizan con la ocurrencia de fenómenos naturales que afectan la vida, el patrimonio de las familias y la infraestructura del Estado.

Finalmente, es preciso reconocer un círculo vicioso de reproducción de la acumulación de daños y de exposición ante amenazas que provocan desastres. Se tiene que activar un ecosistema institucional con participación del Ejecutivo, gobiernos regionales y locales, el Poder Judicial, el Congreso de la República, el sector privado y la propia ciudadanía.

Mary Mollo Medina es Coordinadora de Desarrollo Sostenible de ESAN
Fuente: https://elcomercio.pe/opinion/colaboradores/importancia-del-ordenamiento-territorial-y-reduccion-de-la-vulnerabilidad-en-el-peru-noticia/

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 pasadas7, 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):

"(...) 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:

- 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).

- 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, 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.

Desde SPDA coincidimos 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.

¿Qué nos dice el Tribunal Constitucional sobre este tema y qué opinamos sobre su argumentación?

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 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.google.com/search?q=lay+30230+spda&sca_esv=24d434d1ee6f8031&rlz=1C1CHZN_esPE1054PE1054&ei=Nh7ZZa2WE4yXwbkPirGDiAM&ved=0ahUKEwitiYGqw8KEAxWMSzABHYrYADE.

1.5 ¿Reactivando la economía o mejorando el "Clima de Negocios" para unos pocos?

Ante la desaceleración de la economía peruana debido a la caída de los precios internacionales de los minerales y de su demanda, el gobierno del presidente Ollanta Humala decidió impulsar un conjunto de medidas para "reactivar la economía".

Para ello, presentó un paquete de proyectos legislativos al Congreso de la República, los cuales fueron aprobados un tiempo después. El día 12 de julio de 2014 se publicó en el diario oficial El Peruano mediante la promulgación de la Ley N° 30230 que establece "Medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país".

La aprobación de esta ley debilita la institucionalidad ambiental y los pocos canales formales con los que cuentan las poblaciones locales para la defensa de sus derechos fundamentales asociados a la vida, la salud y a gozar de un

ambiente adecuado (Artículo 2º, inciso 22 de la Constitución Política del Perú); entre otros derechos, como el acceso a la justicia ambiental (Artículo IV del Título Preliminar de la ley General del Ambiente – Ley Nº 28611).

Esta descripción de manera esquematizada se representa de la siguiente manera:

LIMITA LA CAPACIDAD FISCALIZADORA DEL ESTADO

- Reduce la potestad sancionadora del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA).
- Disminuye las fuentes de financiamiento de OEFA y otros organismos fiscalizadores.

IMPULSA UN CRECIMIENTO DESORDENADO

- Elimina el carácter participativo y reduce a estatus de "referenciales" a los procesos de Ordenamiento Territorial (OT) y Zonificación Económico y Ecológica (ZEE).
- Menoscaba funciones y competencia de gobiernos sub-nacionales para decidir sobre sus territorios.

ATENTA CONTRA EL MEDIO AMBIENTE Y LA SALUD

- Reduce plazos para emisión de opiniones técnicas previas a los Estudios de Impacto Ambiental.
- Sanciona a funcionarios que incumplan plazos nuevos. No toma en cuenta las limitaciones de recursos financieros, humanos y técnicos. Afecta particularmente al Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SERNANP), la Autoridad Nacional de Agua (ANA) y el Ministerio de Cultura.
- Limita las funciones del Ministerio del Ambiente (MINAM) sobre creación de zonas reservadas.
- Incluye criterios económicos y no técnicos para establecer Límites Máximos Permisibles y Estándares de Calidad Ambiental, afectando la salud pública.

Estas reformas, sustantivas en diversos ámbitos, no contaron con un análisis previo de los impactos socio-ambientales que generarían. A pesar de ello, la norma fue aprobada sin un debate amplio y plural con todos los actores involucrados, contraviniendo el principio de gobernanza ambiental. (Artículo XI de la Ley Nº 28611).

Debido a las implicancias de esta norma, y ante la ausencia de un análisis integral de la misma, se elabora el presente informe con el objetivo de examinar las implicancias ambientales de la nueva ley. Así mismo, esperamos contribuir a un debate técnico, político y normativo sobre las decisiones públicas y los estándares socio – ambientales que orientan las inversiones en el país. El informe expone un análisis sobre los impactos de la Ley Nº 30230 e identifica a sus

Principales beneficiarios. Incluye las principales medidas en materia tributaria y ambiental, así como un mapeo de los intereses empresariales y particulares que están tras la citada norma.

Se analizan también las implicancias de los procedimientos de saneamiento físico - legal aprobados junto a sus repercusiones en el ejercicio y respeto de los derechos a la tierra y al territorio de los pueblos indígenas y poblaciones locales, que, en muchos casos, tienen largo tiempo esperando el reconocimiento de sus derechos sobre la tierra que ocupan.

Otros aspectos relevantes de la ley, tales como: las medidas que facilitan la inversión en el sector inmobiliario, las que modifican el marco de licencias de funcionamiento y La ley del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de

Desastres; así como, las disposiciones para la recuperación extrajudicial de la propiedad estatal; serán materia de un análisis posterior.

1.6 IMPLICANCIAS DE LA LEY N° 30230 EN MATERIA TRIBUTARIA

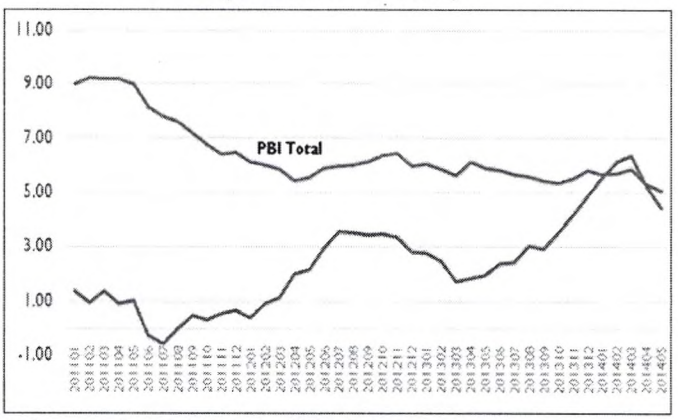
Situación macro económica previa

desde el segundo semestre del 2011, el ciclo económico empezaba a transitar por una fase descendente que no ha sido revertida hasta el momento. Dicho comportamiento no sólo era explicado por la trayectoria del sector minero – energético – hidrocarburífero que, más bien ha venido mostrando una recuperación en su nivel de actividad.

Situación macro económica previa

Desde el segundo semestre del 2011, el ciclo económico empezaba a transitar por una fase descendente que no ha sido revertida hasta el momento. Dicho comportamiento no sólo era explicado por la trayectoria del sector minero – energético – hidrocarburífero que, más bien ha venido mostrando una recuperación en su nivel de actividad.

VARIACIÓN ANUALIZADA DE PBI TOTAL Y DE MINERO- ENERGÉTICO E HIDROCARBUROS (ENERO 2011 – MAYO 2014)



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) – Nota Semanal. Elaboración: Julio Gamero.

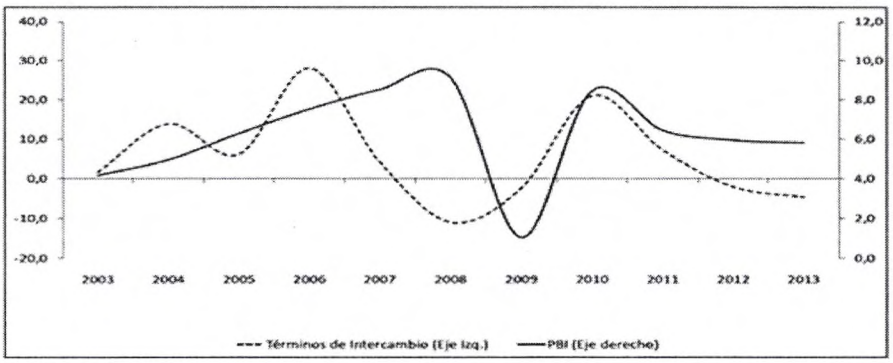
En general, los términos de intercambio (relación entre los precios de nuestras exportaciones y las importaciones) evidencian una influencia bastante importante respecto a la trayectoria del Producto Bruto Interno (PBI). Sobre ellos, la política económica peruana no tiene mayor capacidad de control.

Fuente:chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://dar.org.pe/archivos/publicacion/analisis_Ley30230.pdf

En general, los términos de intercambio (relación entre los precios de nuestras exportaciones y las importaciones) evidencian una influencia bastante importante respecto a la trayectoria del Producto Bruto Interno (PBI). Sobre ellos, la política económica peruana no tiene mayor capacidad de control.

Los precios internacionales se determinan en el mercado mundial y estos **tendrán mayor influencia en tanto se mantenga el rasgo central de la economía y de las exportaciones peruanas: su elevada composición de productos primarios sin mayor valor agregado.**

PBI Y TÉRMINOS DE INTERCAMBIO (VARIACIÓN %)



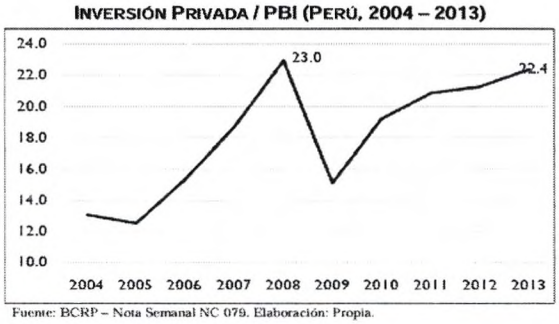
Fuente: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://dar.org.pe/archivos/publicacion/analisis_Ley30230.pdf

La inversión privada como porcentaje del PBI ha aumentado ostensiblemente en la última década. La única caída que sufrió, en los últimos diez años, fue durante el período de mayor impacto de la crisis internacional. Pasado ese momento, la inversión ha venido recuperándose hasta alcanzar los niveles previos a la crisis. Consecuentemente, no puede caracterizarse la situación económica actual como producto de una retracción de la inversión privada.

Diversos economistas[1] señalan que existe una falta de reacción para establecer una política monetaria y fiscal contra - cíclica adecuada a efectos de aminorar el impacto de la caída en los términos de intercambio sobre la demanda.

Diversos economistas[1] señalan que existe una falta de reacción para establecer una política monetaria y fiscal contra - cíclica adecuada a efectos de aminorar el impacto de la caída en los términos de intercambio sobre la demanda.

INVERSIÓN PRIVADA / PBI (PERÚ, 2004 – 2013)



Fuente: BCRP – Nota Semanal NC 079. Elaboración: Propia.

Fuente: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://dar.org.pe/archivos/publicacion/analisis_Ley30230.pdf

[1] Waldo Mendoza, por ejemplo, señala que el "enfriamiento" de la economía peruana era el más pre anunciado pero que, oportunamente, no se tomaron las medidas necesarias para aminorarlo. Ver al respecto "Enfriamiento gratuito" en http://elcomercio.pe/economia/opinion/enfriamiento-gratuito-waldo-mendoza-noticia1745215

Las medidas económicas implementadas en los aspectos tributarios

Las medidas tributarias adoptadas están orientadas, directamente, a reducirle costo al sector empresarial. Están claramente sesgadas hacia la oferta y no hacia la demanda

Los cambios establecidos en las normas tributarias, puede agruparse a los siguientes 5 ámbitos.

- Deudas tributarias
- Impuesto General a las ventas
- Concentración en el sector minero
- Tasas municipales
- Costos de almacenamiento en la aduana (comercio internacional)

MEDIDAS TRIBUTARIAS - LEY Nº 30230

Ámbito	Descripción de la medida
Deudas tributarias	❖ Eliminación de capitalización de intereses y procedimiento a seguir para acogerse a él; ❖ Suspensión en la aplicación de intereses moratorios; ❖ Se establece plazo de no exigibilidad de intereses moratorios si a 12 meses de vigencia no hay resolución de Tribunal Fiscal (TF); ❖ Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) evaluará cada 2 años plazos de resolución de reclamos; ❖ Modificaciones en medidas cautelares para dejar sin efecto actuaciones de Superintendencia Nacional de Administración Tributaria y del TF; ❖ Incremento en monto máximo de deuda tributaria a ser garantizado con caución juratoria; ❖ Norma anti-elusiva sólo aplicable a operaciones realizadas a partir del 19/07/2012.
Régimen del IGV	❖ Modificación del Régimen de Percepciones del IGV; ❖ Posibilidad de establecer importes diferenciados en su aplicación; ❖ Se podrá excluir de la percepción del IGV a las compras en boletas de venta; ❖ En 180 días, el MEF normará la racionalización de los sistemas de pago del IGV (percepciones, retenciones y detracciones).
Incentivos para sector minero	❖ Nuevo Contrato de Estabilidad Tributaria (CET); ❖ Modificación de montos mínimos de inversión y plazos de los CET; ❖ MEF y Ministerio de Energía y Minas (MINEM) elaborarán tipos de CET; ❖ MEF dará conformidad tributaria en forma previa al CET; ❖ Obligación a titulares de la actividad minera de suscripción de contratos de Garantías y Medidas de Promoción a SUNAT.
Tasa de Municipalidades	❖ Establecimiento de parámetros para fijación de tasas, si no se exponen a sanción por el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual.
Costos de Aduana	❖ Disposición para almacenar documentación original en medios distintos al documental.

Fuente: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://dar.org.pe/archivos/publicacion/analisis_Ley30230.pdf

Las medidas tienen alcance general, con excepción de las normas vinculadas al sector minero. Su objetivo es devolver liquidez a las empresas a través de dos vías:

- **Reducción de intereses moratorios**
- **menor retención adelantada de IGV**

Mientras la primera es meramente contable; la segunda sí le facilita liquidez a las empresas, que adelantarían un porcentaje menor del IGV. Esto mejora su capital de trabajo. Por lo tanto, las medidas adoptadas en esta Ley están orientadas a las empresas.

1.7 ¿A QUIÉN SE BENEFICIA POTENCIALMENTE CON LAS MEDIDAS TRIBUTARIAS?

Los Contratos de Estabilidad Tributaria (CET)

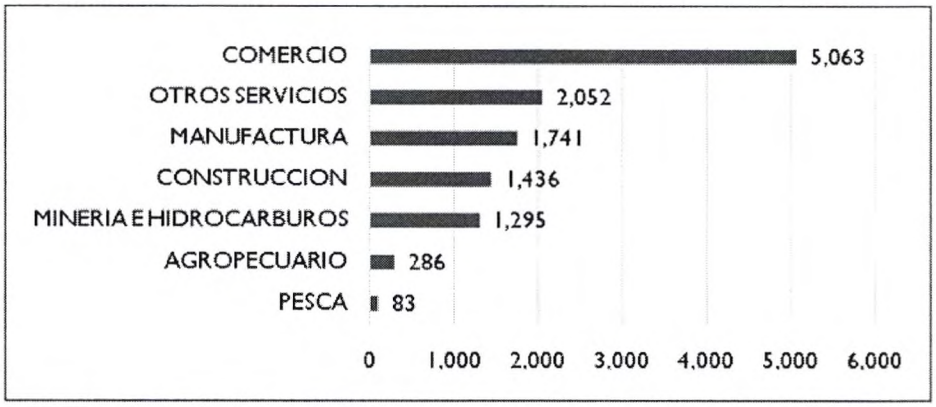
En teoría, los contratos de estabilidad tributaria (CET) ofrecen estabilidad con relación a las reglas de juego para los inversionistas; pero, ello va asociado a un mayor costo impositivo. Así, aquellas empresas mineras sujetas a dichos contratos deben pagar 2 puntos porcentuales adicionales de Impuesto a la Renta (IR); esto es, 32%. Tras la aprobación de estas medidas, algunos representantes del sector minero se han pronunciado en contra de los CET, señalando:

"... QUE LEVANTA LA VALLA DEL MONTO DE INVERSIONES Y DISMINUYE LOS PLAZOS DE LOS CONVENIOS VIGENTES, **LO QUE BENEFICIA, SOBRE TODO, A LA GRAN MINERÍA**. ASÍ, AUMENTA EN 10 VECES LA INVERSIÓN INICIAL DE AQUELLAS OPERACIONES CUYA INVERSIÓN MÍNIMA ES DE US$2 MILLONES, Y LA PASA A US$20 MILLONES. MIENTRAS QUE EN EL CASO DE INVERSIONES CUYO COMPROMISO INICIAL ES UN MÍNIMO DE US$20 MILLONES SE HA ELEVADO EN CINCO VECES (A US$100MILLONES), Y SE REDUCE EL PLAZO DE LA GARANTÍA, DE 15 AÑOS A 12 AÑOS." (SUBRAYADO Y RESALTADO NUESTRO)

La deuda tributaria

Uno de los puntos controversiales de la norma, es el referido a los deudores tributarios. Al 30 de junio de este año, los cien más importantes sumaban S/. 11,957 millones en deudas. El sector comercial concentra el mayor número de empresa deudoras, abarcando el 42% (S/. 5,063 millones) del total. Le siguen los morosos de los sectores: servicios con 17% (S/. 2,052 millones), manufactura con el 15% (S/. 1,741 millones), construcción con el 12% (S/. 1,436 millones) y minería e hidrocarburos con el 11% (S/. 1,295 millones).

DEUDORES TRIBUTARIOS POR SECTOR ECONÓMICO AL 30/06/2014 (S/. MILLONES)



Fuente: SUNAT. Elaboración: Julio Gamero.

Fuente: ***http://elcomercio.pe/economia/peru/estabilidad-tributaria-no-incentivara-mayor-inversion-minera-noticia-1738501***

Un porcentaje importante de los contribuyentes en situación de mora, se encuentra en condición de "Baja de Oficio" (52%), mientras que un 53% están en calidad de "No Habidos"3. Con dicho panorama, la efectividad de la medida – en términos de recuperación de recursos para el fisco – sería de menos de la mitad de su objetivo. Debido a la reserva tributaria no es posible conocer – de manera actualizada y específica - cuáles serían las empresas directamente beneficiadas. Sin embargo, en 2013 se hizo público un listado de multas aplicadas a grandes contribuyentes por deudas impagas, cuya sumatoria sobrepasa los S/. 6,300 millones4.

EMPRESAS DEUDORAS TRIBUTARIAS A ABRIL 2013

fuente: ***http://diariolaverdad.pe/la-sunat-apelara-fallo-que-exonera-a-telefonica-de-pagar-millonaria-deuda/***

Durante el debate de la norma no se informó sobre los casos más importantes debido a que la información sobre deudores tributarios – publicada por la SUNAT - solamente incluye aquellos compromisos que tienen carácter exigible; es decir, que – habiendo agotado todo procedimiento administrativo y judicial – solo corresponde ejecutar el proceso de cobranza[2]

Cabe señalar que, el concepto de "actualización de deudas tributarias" de la norma incluye la deuda previsional; es decir, contempla los aportes impagos a la seguridad y previsión social. Es preciso verificar la legalidad y constitucionalidad de dicha disposición, toda vez que dichos recursos no son ingresos tributarios ni forman parte del tesoro público y son de naturaleza intangible. **Por tanto, no pueden ser objeto de modificación o reducción por parte del Gobierno**

6. Al respecto el artículo 12° de la Constitución Política señala:

Al respecto el artículo 12° de la Constitución Platica señala:

Facilitar a las empresas el cumplimiento del pago de las deudas – con una especie de condonación – y, en adelante, brindarles un marco tributario con menores costos; no es una medida que, en el corto plazo, ayude a superar la desaceleración económica. Si bien las empresas disminuirán sus pasivos, en términos contables, se mantiene la caída de sus ventas.

¿Proyectos favorecidos?

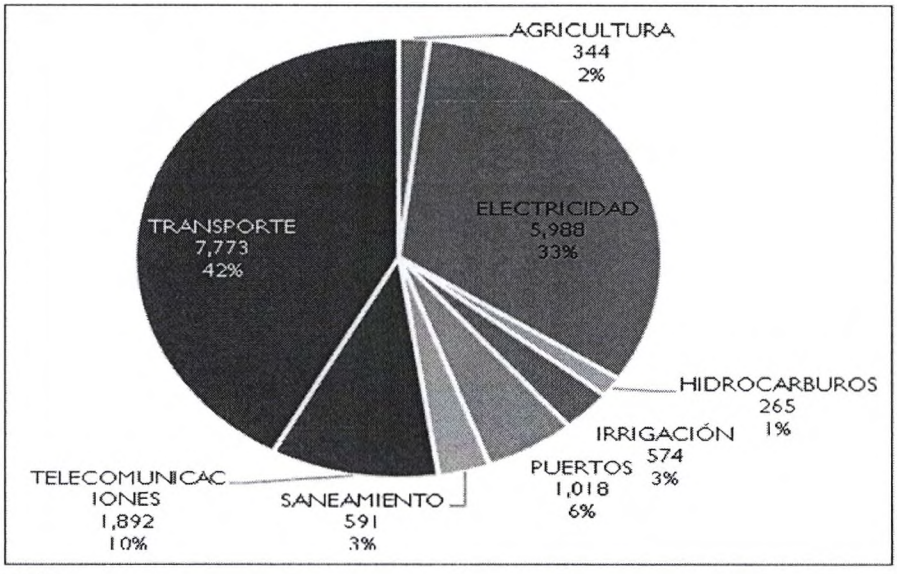
A julio de 2013, el MEF había identificado 31 proyectos que – según dicha entidad - debían ser priorizados para destrabar US$ 22,000 millones: "...del total son nueve proyectos en minería, seis en electricidad, dos en hidrocarburos, dos ferroviarios, seis en transporte, cuatro en puertos y aeropuertos, uno en comunicaciones y otro en salud[3]"

En la relación de proyectos adjudicados durante el período 2008 (enero) – 2014 (abril), destaca el sector Transportes que representa el 42% de toda la inversión dinamizada por la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (PROINVERSIÓN); lo que se explica, principalmente, por la adjudicación de la Línea 2 del Metro de Lima. Seguidamente, se ubican los sectores Electricidad (33%) y Telecomunicaciones (10%).

[2] No habidos significa que no son ubicables en su domicilio fiscal.

[3] http://elcomercio.pe/economia/peru/ministerio-economia-busca-agilizar-31-proyectos-inversion-pais-noticia-1609072

PROYECTOS ADJUDICADOS POR SECTOR ECONÓMICO 2008 – ABRIL 2014 (USD MILLONES)

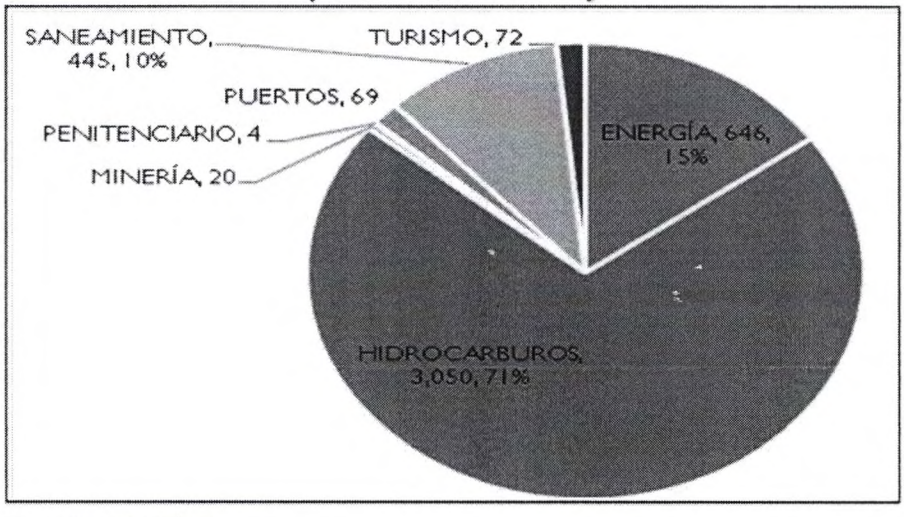


Fuente:
http://www.proyectosapp.pe/RepositorioAPS/0/0/JER/ESTADISTICAS_GRAL/Abril_2014/3_10_%20Reporte%20de%20Proyectos%20por%20Origen%20de%20Inversiones%20al%2030.04.2014.xls

Por otro lado, en cuanto a los proyectos previstos para adjudicar hasta diciembre de 2015, es el sector Hidrocarburífero el que concentra la mayor parte de recursos (71% de inversión prevista) - explicado, principalmente, por el gaseoducto -. Seguidamente, figuran Energía (15%) y Saneamiento (10%). La concesión de la gestión del Hospital del Niño del Ministerio de Salud también figura en la relación.

PROYECTOS POR ADJUDICAR POR SECTOR ECONOMICO 2014-2015

(USD MILLONES)



Fuente:PROINVERSION
http://www.proyectosapp.pe/RepositorioAPS/0/0/JER/ESTADISTICAS_GRAL/Abril_2014/3_11_%20Proyectos%20por%20Adjudicar%20a%20ABRIL%202014.xls

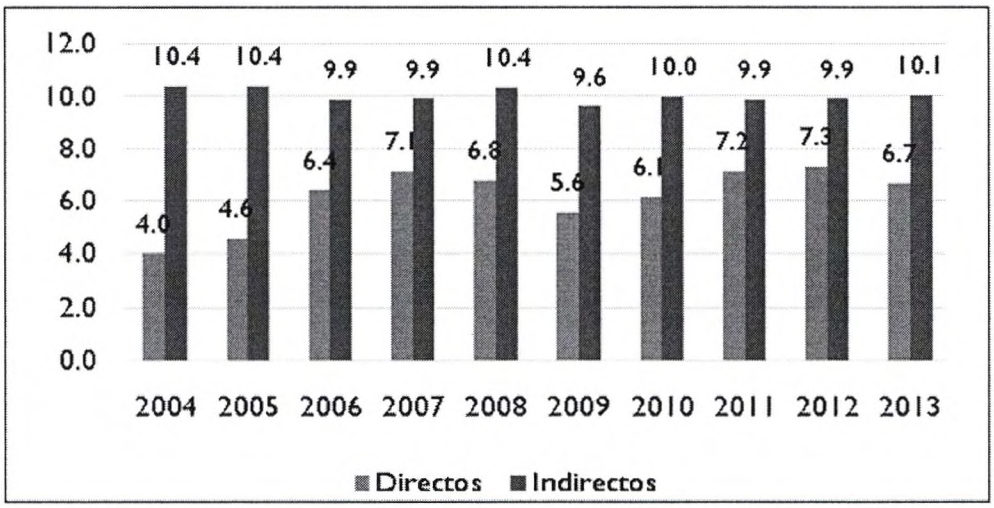
CONCLUSIONES SOBRE LAS MEDIDAS ECONOMICAS EMPLEADAS

Las medidas económicas de corte tributario adoptadas en la Ley No 30230 están orientadas a disminuir algunos costos derivados (intereses moratorios, menor retención del IGV) de la regulación tributaria vigente con anterioridad a la norma. Asimismo, buscan facilitar las inversiones, particularmente en los sectores minero, energético y de hidrocarburos9. Sin embargo, no apuntan a levantar la restricción de la demanda que hoy enfrentan las empresas, particularmente las orientadas hacia el mercado interno.

En términos de equidad tributaria, los cambios señalados van en un sentido opuesto; es decir, es probable que su resultado neto contribuya a concentrar más la riqueza en una minoría.

Cabe mencionar que, en nuestro país, los impuestos indirectos - IGV, ISC y a las importaciones - son superiores a los impuestos directos - Rentas de 3ª categoría / a las empresas - lo cual, de por sí, confiere un sesgo inequitativo[4] al actual arreglo tributario.

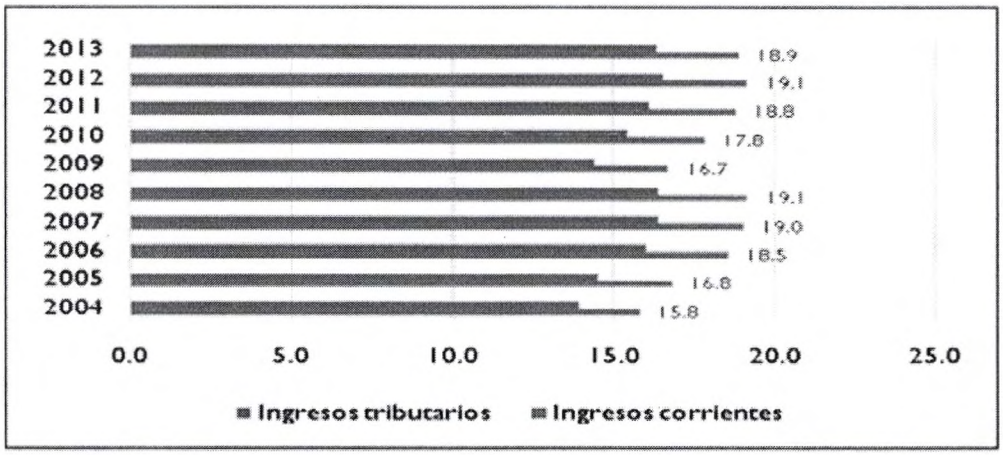
IMPUESTOS DIRECTOS E INDIRECTOS 2004-2013 PORCENTAJE DEL PBI



Así, mientras que, en 2013, los impuestos indirectos representaron el 6.7% del PBI, los indirectos ascendieron al 10,1%. En el marco del ciclo expansivo de la economía, los impuestos directos aumentaron su contribución, pero con la desaceleración económica ello ha disminuido y es probable que sea menor con las modificaciones tributarias.

Si bien la presión tributaria se ha venido manteniendo en los últimos años, que los impuestos indirectos sean los que la financian en un mayor porcentaje implica consagrar un esquema de financiamiento público que reposa en la inequidad distributiva.

[4] Toda estructura tributaria que reposa en los impuestos indirectos en mayor medida que los directos es de naturaleza regresiva. Los impuestos directos se pagan en función al nivel de ingreso y de riqueza mientras los indirectos los pagan todos los ciudadanos en cualquier compra que hicieran.



Fuente: BCRP – Nota Semanal. Elaboración: Propia.

1.8 IMPLICANCIAS DE LA LEY Nº 30230 EN MATERIA AMBIENTAL

En materia ambiental – La Ley No 30230 –, en su afán de facilitar la inversión, opta por reducir los estándares ambientales y sociales. Así pues, debilita procedimientos e instrumentos que justamente tenían el propósito de resguardar el medio ambiente, con lo que vulnera derechos fundamentales y mandatos constitucionales, contraviene la normatividad especializada y los principios que garantizan el derecho constitucional a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado, y la vida y salud de las personas.

Pero, además, con ello contraviene los siguientes compromisos asumidos por el Estado peruano:

TRATADO DE LIBRE COMERCIO CON ESTADOS UNIDOS (ART. 18.3 – NUMERAL 2)

"Las partes reconocen que es inapropiado promover el comercio o la inversión mediante el debilitamiento o reducción de las protecciones contempladas en sus respectivas legislaciones ambientales, en consecuencia una parte no dejará sin efecto o derogará, ni ofrecerá dejar sin efecto o derogar, dicha legislación de manera que debilite o reduzca la protección otorgada por aquella legislación de manera que afecte el comercio o la inversión entre las Partes."

PROTOCOLO DE SAN SALVADOR (ART. 11 – INCISO 2)

"Los Estados partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente."

CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA (ART. 15)

"Es esencial que los Estados del Hemisferio implementen políticas y estrategias de protección del medio ambiente, respetando los diversos tratados y convenciones para lograr un desarrollo sostenible en beneficio de las futuras generaciones."

A nivel interno, la norma evidencia un acción contradictoria y equívoca del Estado; debido a que incumpliría los compromisos asumidos por la —COMISIÓN MULTISECTORIAL ENCARGADA DE ELABORAR PROPUESTAS NORMATIVAS Y POLÍTICAS ORIENTADAS A MEJORAR CONDICIONES AMBIENTALES Y SOCIALES BAJO LAS QUE SE DESARROLLAN LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS, ESPECIALMENTE LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS[5] (Resolución Suprema No 189-2012-PCM del 24 de junio de 2012).

Dicha instancia acordó - entre otros objetivos - mejorar el desempeño estatal en la regulación y gestión ambiental, así como la promoción de inversiones sostenibles en actividades productivas y extractivas, comprometiéndose a fortalecer e implementar los siguientes estándares sociales y ambientales:

- Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA),
- Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA),
- Límites Máximos Permisibles (LMP) y Estándares de Calidad Ambiental (ECA),
- Ordenamiento Territorial (OT),
- Elaboración de protocolos de intervención temprana y otros instrumentos que contribuyan a la gobernanza ambiental y la paz social.

1.9 EFECTO SOBRE EL PROCESO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

El artículo 22° (—Ordenamiento Territorialll) de la Ley N° 30230 afecta las competencias del MINAM en dicha materia al plantear que la política nacional de Ordenamiento Territorial sea aprobada por el Consejo de Ministros, desplazando al ministerio en esta función.

Esto quiere decir que, dentro de la estructura de toma de decisiones, **el MINAM pierde su capacidad decisoria y su influencia se reduce al mínimo al contar con solo un voto frente al de todos los ministerios que promueven la inversión. Esto es preocupante, dado que el componente ambiental es fundamental para el Ordenamiento Territorial.**

Aún más, **este cambio podría afectar el carácter democrático que debe tener el proceso para la formulación de la política de OT.** En él, debían incorporarse a los actores estratégicos transformación del territorio: gobiernos locales y regionales, que son quienes formulan – según sus leyes orgánicas – los planes de ordenamiento territorial.

1.10 DESNATURALIZACIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

La ley desnaturaliza los objetivos y finalidad del OT al señalar que "la Zonificación Económica Ecológica ni el Ordenamiento Territorial asignan usos ni exclusiones de uso". Según la normatividad vigente, los Planes de

[5] La Comisión Multisectorial estuvo conformada por la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y los ministros de los sectores: Ministerio del Ambiente (MINAM), Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI), Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Ministerio de Energía y Minas (MINEM), Ministerio de Cultura (MINCU), Ministerio de Salud (MINSA), Ministerio de la Producción (PRODUCE)

Ordenamiento Territorial (POT) aprobados a nivel regional o local – de acuerdo a la Ley de Descentralización y las leyes orgánicas de los gobiernos sub-nacionales -, luego de procesos técnicos y participativos, establecen las políticas y marcos regulatorios de ocupación y uso del territorio para el desarrollo sostenible.

1.11 PROMUEVE LA OCUPACIÓN DESORDENADA, SECTORIALIZADA Y NO PLANIFICADA DEL TERRITORIO

De acuerdo a la legislación correspondiente, los usos y exclusiones en el territorio son resultado de la planificación territorial, articulada a los procesos de desarrollo local y regional. Lamentablemente, debido principalmente a la falta de voluntad política, no hay avances en esta materia ni se cuenta con dichos planes.

Al señalarse en la Ley No 30230 que el OT no asignan usos del territorio, no queda claro quién o cómo se hará. El Poder Ejecutivo pretendería asegurar que el mercado – junto a ciertos sectores gubernamentales – continúe asignando los usos según sus intereses; lo que puede acentuar el caos existente en la gestión territorial. Los beneficios del desarrollo continuarán concentrándose en ciertos lugares, se pondrá en riesgo el patrimonio ambiental y cultural; seguirán afectándose los procesos de planificación del desarrollo local y regional de los gobiernos sub-nacionales que gozan de autonomía constitucionalmente reconocida.

1.12 NO RECONOCIMIENTO DE LA NATURALEZA PARTICIPATIVA Y CONCERTADA DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

La Ley Nº 30230 no reconoce que el ordenamiento territorial es "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 sobre la base de la identificación de potencialidades y limitaciones, considerando criterios ambientales, económicos, socioculturales, institucionales y geopolíticos (lineamientos de política para el ordenamiento territorial)".

Por otro lado, al no priorizar una ocupación del territorio basada en un sustento técnico y participativo, la norma no es coherente con el compromiso asumido por el Estado peruano con relación al "mejoramiento de la gestión territorial y mecanismos para la compatibilización de las actividades productivas y extractivas" (Informe de la Comisión Multisectorial encargada de elaborar propuestas normativas y políticas orientadas a mejorar las condiciones ambientales y sociales bajo las que se desarrollan las actividades económicas, especialmente las industrias extractivas, 2012).

seguimiento al proceso de aprobación de la ley N° 30230

ESTABLECIMIENTO DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL / USO O EXCLUSIÓN DE USOS	El artículo 11° de la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, establece que la ZEE se aprueba por propuesta de la PCM, en coordinación intersectorial. De otro lado, El artículo 7°, literal c), del Decreto Legislativo 1013 dispone que el MINAM establece la política, criterios, herramientas y procedimientos de carácter general para el ordenamiento territorial nacional, en coordinación con las entidades correspondientes. Por ello, mediante R.M N° 026-2010- MINAM, se establecieron los lineamientos de política para el ordenamiento territorial. Además, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, establece que es función del gobierno regional 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"*.	La Política Nacional de OT es aprobada vía Decreto Supremo, refrendado por el presidente del Consejo de Ministros y con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros. Se establece que ni la ZEE ni el OT asignan usos ni exclusiones de uso.	Es necesario que el OT sea el instrumento para tomar decisiones sobre el territorio y que ello se haga de manera concertada.

Fuente Extraído de: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://dar.org.pe/archivos/publicacion/analisis_Ley30230.pdf

1.13 IDENTIFICACION DE INTERESES BENEFICIARIOS DE LAS MEDIDAS DE PROMOCION DE LA INVERSION EN MATERIA AMBIENTAL

La presente sección contiene un corto mapeo de los posibles intereses económicos – gremiales, corporativos o individuales – existentes detrás de la Ley No 30230 y los cambios en materia ambiental que incluye. Para ello, comparamos las medidas adoptadas con las posturas y planteamientos públicos realizados por empresa y gremios empresariales, como los contenidos en el Libro Blanco de Hidrocarburos[6] elaborado por la Sociedad Peruana de Hidrocarburos (SPH)[7]. Asimismo, partiendo de información pública oficial identificaremos los sectores y empresas que serán beneficiadas con las medidas

[6] Libro Blanco de Hidrocarburos. Propuesta de reforma del sector hidrocarburos para un nuevo consenso social, presentado públicamente el 06 de marzo de 2014.

[7] http://peru21.pe/2012/01/30/economia/hay-stock-inversion-paralizado-2009689

establecidas en el Capítulo III "Medidas para la Promoción de la Inversión en Materia Ambiental".

1.14 LA LEY Nº 30230 Y LOS DISCURSOS DEL SECTOR PRIVADO

Las medidas contempladas en la Ley Nº 30230 no están aisladas, forman parte de un paquete legislativo destinado a —destrabarll la inversión y que responde a los reclamos formulados, desde hace varios años, por entidades representativas de las grandes empresas: Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP) y la Cámara de Comercio de Lima (CCL).

En enero de 2012, el presidente de la CONFIEP, Alonso García Miró, manifestaba que "Hay proyectos energéticos, de petróleo, mineros e industriales paralizados por falta de autorizaciones, de permisos"7 . En marzo del mismo año, Carlos Durand - presidente de la CCL - criticaba la "excesiva tramitología" y revelaba que "uno de los grandes temas que conversamos con el ministro (Luis Castilla) es allanar lo más posible estos trámites".[8]

Los gremios empresariales han logrado que se atienda sus pedidos de reducción de permisos relacionados con aspectos ambientales y sociales. En el año 2013, el MEF creó el Equipo Especializado de Seguimiento de las Inversiones (EEI). Dicho grupo, desde entonces, ha tenido entre sus responsabilidades optimizar el marco normativo y los procedimientos administrativos, planteando medidas que generen impacto, tales como la simplificación, la reducción de plazos, la uniformización de criterios y la aclaración de competencias.[9]

Cabe destacar que la formación de este equipo era uno de los principales reclamos de la CONFIEP, desde el año 2008 cuando era presidida por Jaime Cáceres, quien planteó la creación de un comité de seguimiento para monitorear el cumplimiento de las obras y nombrar a un "zar destrabador" que evite que los proyectos se queden a mitad de camino.[10]

La creación del EEI – mediante el Decreto Supremo No 104-2013-EF - fue parte del paquete de medidas relacionadas con la flexibilización de requerimientos ambientales y sociales para grandes proyectos de inversión, que incluye las siguientes normas:
D.S No 104-2013-EF: Declara de interés nacional y prioritario la promoción y agilización de la inversión.

- Ley No 30025: Facilita la adquisición, expropiación y posesión de bienes inmuebles para obras de infraestructura.
- D.S. No 054-2013-PCM: Establece disposiciones especiales para la ejecución de procedimientos administrativos.
- D.S. No 060-2013-PCM: Aprueba disposiciones especiales para la ejecución de procedimientos administrativos y otras medidas para impulsar proyectos de inversión pública y privada.

---

[8] "Burocracia puede paralizar shock de inversiones" Expreso 23 de marzo del 2012.
[9] Lema, Rubén (2014). Dinamizando la inversión en infraestructura. Revista Moneda 157.
[10] "Confiep: Sector privado invertirá US$14.000 millones en 2009". RPP, 20 de diciembre de 2008.

- Ley No 30056: Modifica diversas leyes para facilitar la inversión, impulsar el desarrollo productivo y el crecimiento empresarial.
- Ley No 30114 – Ley de Presupuesto Público de 2014: Da facilidades para la resolución de conflictos por trato directo en contratos bajo la modalidad de Asociaciones Público – Privadas (APP).

El jefe del EEI - que también se desempeña como jefe del gabinete de asesores del MEF -, ha revelado que el gobierno tiene en agenda otras medidas orientadas a reducir, aún más, la "tramitología" y abordar aspectos relacionados con la seguridad jurídica.18 Con relación a los proyectos que se priorizarán para agilizar las inversiones señaló que éstos corresponden a los sectores minería, hidrocarburos e infraestructura.

1.15 ORDENAMIENTO TERRITORIAL (OT) Y ZONIFICACIÓN ECOLÓGICO-ECONÓMICA (ZEE) NO ASIGNAN USOS NI EXCLUSIONES DE USO

El artículo 22º de la Ley Nº 30230 señala que, ni la ZEE ni el OT asignan usos ni exclusiones de uso. Cabe señalar que al respecto el LBH propone: "los derechos adquiridos y la seguridad jurídica deben ser resguardados mediante medidas como: ...ii) precisar el alcance técnico y referencial de la zonificación ecológica económica[11].

Esto iría contra los procesos de ordenamiento territorial en curso, en los cuales ya se han aprobado las ZEE y se esperaba llegar pronto a la etapa de planificación. Además, los productos de la ZEE, habiendo pasado por una validación técnica y exhaustiva del Estado, se consideraba que dicha información era oficial y debía ser de referencia obligatoria por todos los estamentos del Estado. Aparentemente, a partir de la Ley Nº 30230 esto no sería así.

Evidentemente, este retroceso en la normativa sobre gestión territorial tiene que ver con lo señalado por el LBH, que refiriéndose al Estado sostiene que éste debe "precisar el alcance técnico y referencial de la zonificación económica y ecológica". A continuación, listamos las ZEE aprobadas por departamento que se verían afectadas por la Ley Nº 30230.

CONCLUSIONES

De análisis realizado – contenido en el presente informe – podemos resumir los principales hallazgos y preocupaciones de la siguiente manera:

- Las medidas tributarias benefician a las empresas mineras sin que ello impacte, en el corto plazo, en la demanda y por lo tanto nos ayude a enfrentar la desaceleración económica del país.

- La Ley Nº 30230 debilita la institucionalidad y normativa ambiental, que a su vez debilita el rol garantista del Estado poniendo en riesgo nuestros derechos fundamentales, el patrimonio natural y el medio ambiente. Estas medidas no atraerán inversionistas responsables y dispuestos a cumplir con altos estándares socio-ambientales, sino más bien facilitará el

[11] Ídem. Pág. 200.

relajamiento de las prácticas empresariales y el traslado de los costos al sector público.

- Fortalecer la institucionalidad del Estado y el ejercicio de los derechos de los ciudadanos vulnerables no constituyen "baches a la inversión", sino condiciones para un adecuado desarrollo sostenible, inclusivo en un clima de respeto de derechos y paz social. Tanto el Ministerio del Ambiente como la Ley de Consulta Previa son avances nacionales en gobernanza que el Estado muestra en el exterior como grandes logros.

- El Ministerio del Ambiente cumple un rol técnico para asegurar la gestión del ambiente y su conservación, así como los valores y derechos asociados, como los de los pueblos indígenas y la población rural cuyos vínculos con el ambiente son vitales para su supervivencia. Limitar las funciones de dicho ministerio, o trabarlas con la burocratización y politización de sus procesos técnicos, repercutirá negativamente en el ambiente, retrasará el establecimiento de reglas de juego a la inversión (LMP y ECA) y fomentará la impunidad ambiental.

- Asimismo, la Ley Nº 30230 genera una mala revisión de los EIA y por ende la flexibilización de las medidas que debe tomar la empresa, dado que los funcionarios podrían ser sancionados por no aprobarlo a tiempo. Sin embargo, el Estado no ha tomado medidas para mejorar la capacidad de gestión de las instituciones evaluadoras ni fortalecer su presupuesto.

- Al incrementarse la impunidad ambiental por la falta de sanción efectiva ante el incumplimiento, se genera en la población la sensación de impunidad ante un daño ambiental no sancionado, que podría aumentar el riesgo de un conflicto social. Asimismo, es posible que la credibilidad de la población en los procesos de evaluación y fiscalización ambiental se ponga en tela de juicio, especialmente en las zonas donde existen pasivos o daños ambientales no tratados.

- El establecimiento de procedimiento de saneamiento físico legal de predios para beneficiar a proyectos de inversión de gran envergadura en zonas rurales que comprende, las áreas de influencia directa e indirecta de los mismos, constituye una amenaza para los derechos sobre la tierra de comunidades campesinas y nativas y demás posesionarios de tierras rurales que se encuentran en dicho ámbito".

Fuente copilada y sistematizada de: Versión recogida de chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://dar.org.pe/archivos/publicacion/analisis_Ley30230.pdf

1.16 EN BÚSQUEDA DE UN MODELO SISTEMÁTICO Y EQUILIBRADO DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL PERÚ: A PROPÓSITO DEL CASO LEY 30230 "PAQUETAZO AMBIENTAL"

Trabajo de suficiencia profesional para optar el título profesional de **ABOGADO**

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 fin 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 in 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 19º al 23º 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 (art. 105° Código Procesal Constitucional). De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 107° y 108° 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/?term=derecho_al_medio_ambiente_equilibrado&actions=categoria
2: Búsqueda SPDA

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 9 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 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."

Fuente recopilado sistematizado de: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/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.

1.17 Modelo y situación del ordenamiento territorial en el contexto peruano

" 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 N.º 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.º 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.º 008-2005-PCM y artículo 3° del D.S N.º 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.º 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.º 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.

1.18 ENFOQUE LATINOAMERICANO: LEYES GENERALES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Como bien destaca Massiris, el ordenamiento territorial como función pública aparece recientemente para buscar modelar el territorio en un contexto más actual, globalizado y geopolítico a finales del siglo XX.

> *"(...) 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*" (cit. María Josefina Correa, 2011, p.50).

A continuación, veamos algunos modelos establecidos en leyes generales de ordenamiento territorial en los casos de Colombia, México, Ecuador, que establecen un poder decisorio sobre los procesos de ordenamiento territorial.

a) **Modelo en Colombia: Entidades territoriales en la Constitución colombiana y Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial N.° 1454 del año 2011**

Como veníamos advirtiendo, el modelo colombiano es quizás el más cercano al enfoque del ordenamiento territorial en sentido amplio por incluir políticas de organización territorial y descentralización. Tal y como advierte Solarte Portilla existe un ordenamiento territorial en sentido amplio en cuanto se refiere a la estructura orgánica del gobierno, mientras el sentido estricto alude a la sola planificación territorial como técnica (cit. Santaella, 2018, p. 283).

El gobierno de Colombia ha sido de una república unitaria desde fines del siglo XIX, no obstante, la Constitución de 1991, generó intensas cuestiones sobre el ordenamiento territorial como mecanismo de descentralizar no solo el territorio, sino el poder (Robledo, 2006, p.128).

A diferencia de la Constitución peruana, en la Constitución colombiana incluso se hace un desarrollo orgánico del ordenamiento territorial que implica distribuir competencias entre el gobierno nacional y subnacionales respetando el principio de autonomía territorial, es decir, nos encontramos ante un modelo de ordenamiento territorial en sentido amplio al abarcar temas de descentralización y organización territorial y no solo de planificación física.

En ese contexto, la vigente Constitución Colombia no buscará definir el Ordenamiento Territorial, sino le encarga al legislador por medio de una ley orgánica la definición de acuerdo con la estructura del Estado establecido esta misma bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad entre la Nación y las entidades territoriales.

Respecto a ello, la Corte Constitucional Colombiana, en la Sentencia C-795 de 2000 y C-123 de 2014, reconoce la importancia de regular el ámbito de la ordenación del territorio por su importancia en la sociedad y su modelo espacial urbanística y ambiental en la determinación de los usos de los suelos.

El destacado profesor Hector Santaella de la Universidad Externado de Colombia señala que pese a la referida Sentencia del a Corte Constitucional C-795-2000, la vigente Ley Orgánica 1454 de 2011 no ha precisado que sea *"la ordenación territorial y urbanística hoy una responsabilidad fundamental local y un ámbito privilegiado"* (Santaella, 2018, p.281).

Asimismo, se ha llevado a pensar dos asuntos que no comparten la misma esencia.

La organización y la ordenación territorial incorrectamente son regulados conjuntamente en una ley que toma precisamente como nombre *"normas orgánicas sobre ordenamiento territorial"* a diferencia de otros modelos como el francés, español o alemán (Santaella, 2018, p.282).

Por su parte, del artículo 26° y 27°, en adelante, de la referida Ley N.° 1454 de 2011 se regulan ciertos principios para el ejercicio de las competencias tales como el de subsidariedad territorial, el cual consiste en la competencia y gestión del territorio de las autoridades más cercanas (gobiernos locales) sin afectar la políticas y competencias exclusivas del gobierno nacional.

Modelo de Ecuador

A. La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo de Ecuador, aprobada en julio de 2016, en su artículo 15, establece que los planes de ordenamiento territorial son vinculantes y orientativos para la gestión y usos de los suelos.
B. Asimismo, en el artículo 27°, establecen una relación directa entre los planes urbanísticos municipales y de ordenamiento territorial regionales por sus técnicas y componentes similares.

Modelo de México

La Ley General de Asentamientos Humanos Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de México, aprobada en 2016, en su artículo 23, señala su carácter obligatorio de los planes y programas en concordancia con los programas nacionales de ordenamiento territorial9:

En ese sentido, los instrumentos de planeación territorial en el caso mexicano a diferencia del ecuatoriano y colombiano se sujetan a un modelo federal constitucional, el cual como bien señala su referida ley, se deberá respetar el orden jerárquico en los respectivos ámbitos territoriales.

Sin perjuicio de otras fuentes doctrinarias y normativas, lo importante es destacar el modelo europeo de un enfoque global y del caso colombiana como un modelo de ordenamiento territorial en sentido amplio al abarcar temas de descentralización desde su Constitución como una obligación orgánica al legislador a diferencia del caso peruano que ni se acuña o define el concepto de ordenamiento territorial ni lo dispone como ley orgánica para distribuir poderes.

b) **Modelo y situación del ordenamiento territorial en el contexto peruano.**

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 N.°

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.

Normativa de ordenamiento territorial impulsada en el marco de las competencias del Ministerio del Ambiente.

COMPONENTE	NOMBRE	DISPOSITIVO LEGAL
Conducción y proceso	Lineamientos estratégicos y disposiciones complementarias para la conducción del proceso de ordenamiento territorial	R.M.N.° 098-2016-MINAM
	Guía metodológica para la elaboración de los instrumentos técnicos sustentatorios para el Ordenamiento Territorial	R.M.N.° 135-2013-MINAM
Participación y organización	Contenido mínimo de las disposiciones internas que regulan las Comisiones Técnicas de Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) en el ámbito regional o local	R.M.N.° 056-2015-MINAM
	Disposiciones respecto a la comisión técnica de instrumento para el ordenamiento territorial	R.M.N.° 087-2015-MINAM
Instrumentos Técnico Sustentatorios	Reglamento de Zonificación Ecológica y Económica	D.S.N.° 087-2004-PCM
	Metodología para la zonificación ecológica y económica	D.C.D.N.° 010-2006-CONAM/CD
	Estudio de análisis de capacidad institucional	R.M.N.° 159-2015-MINAM
	Estudio de normativa y política con incidencia territorial	R.M.N.° 136-2015-MINAM
	Estudio de evaluación de riesgo de desastres y vulnerabilidad al cambio climático	R.M.N.° 008-2016-MINAM
	Estudio de servicios ecosistémicos	R.M.N.° 311-2015-MINAM
	Estudio de análisis de los cambios de cobertura y uso de tierra	R.M.N.° 081-2015-MINAM
	Estudio de dinámica económica regional	R.M.N.° 156-2016-MINAM
	Estudio de ecosistemas y hábitat marino costero	R.M.N.° 147-2015-MINAM
	Pautas generales para la elaboración del diagnóstico integrado del territorio para el ordenamiento territorial	R.M.N.° 172-2016-MINAM
	Pautas generales para la elaboración del plan de ordenamiento territorial	R.M.N.° 173-2016-MINAM

Por otro lado, el Acuerdo Nacional N. ° 34, sobre "Ordenamiento y gestión territorial", expresó que es necesario un proceso estratégico de OT en aras de asegurar un 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).

La anterior Política Nacional del Ambiente, aprobada por Decreto Supremo Nº 012-2009- MINAM, incluyó dentro de sus objetivos al ordenamiento territorial nacional (Lineamiento N. ° 11) en la necesidad de impulsar el OT, así como también de la ZEE en aras de gestionar los usos del territorio en relación con los recursos naturales.

Asimismo, se estableció en la Resolución Ministerial N.° 026-2010-MINAM, 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 en los siguientes citados.

INSTRUMENTOS DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Zonificación Ecológico Económico (ZEE)	Estudios Especializados (EE)	Diagnóstico Integrado del Territorio (DIT)	Plan de Ordenamiento Territorial (POT)
La ZEE es un proceso dinámico y flexible para la identificación de diferentes alternativas de uso sostenible de un territorio determinado, basado en la evaluación de sus potencialidades y limitaciones con criterios físicos, biológicos, sociales, económicos y culturales (insumo para los demás instrumentos).	Los EE son instrumentos técnicos de carácter estratégico, que enfatizan el analisis de las dinámicas, relaciones y funcionalidad que se evidencian en el territorio bajo estudio y su articulacion con otros territorios. Responden a la necesidad de conocer la relacion de las sociedades con su medio natural, evolución, situación actual y proyección, permitiendo articular la gestion y ocupación del territorio en concordancia con sus caracteristicas naturales, necesidades y desarrollo económico.	El DIT es un instrumento técnico que integra y analiza la información generada en la ZEE y los EE, permitiendo completar el conocimiento de las condiciones y características ambientales y sociales, así como de la dinámica y tendencias de crecimiento económico de un determinado ámbito geográfico, y de sus implicancias en los ecosistemas (integra la ZEE y EE).	El POT instrumento de planificación y gestión del territorio, que promueve y regula los procesos de organización y gestión sostenible del mismo, articulados a los planes ambientales, de desarrollo económico, social, cultural y otras politicas de desarrollo vigentes en el país. (se nutre del DIT y a su vez vincula otros procesos territoriales)

Fuente: Resolución Ministerial N.º 135-2013-MINAM

Posteriormente, con el ROF, aprobado por el Decreto Supremo N.° 002-2017-MINAM, modificó parte orgánica del MINAM al establecer funciones solo de ordenamiento territorial ambiental y no acuñando de manera expresa al ordenamiento territorial. No obstante, recientemente, 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.

Por otro lado, en el derecho urbanístico recientemente con 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.

De esta manera, la referida Ley de Desarrollo Urbano Sostenible, pretende armonizar un marco a nivel legal entre la Constitución y el RATDUS, aprobado por Decreto Supremo N.º 022- 2016-VIVIENDA. Asimismo, como bien se señala en los artículos 19.3° y 20.4°, los procesos de acondicionamiento y planificación

territorial constituirán componente del ordenamiento territorial expresando así un hito legal a la fecha. Para mayor detalle, véase la siguiente tabla con la relación de los instrumentos de OT y del urbanismo.

Tabla 05: Relación de los instrumentos de OT y de planificación urbana.

Tipo de instrumento	Insumos	Componentes	Marco legal	Entidades involucradas
Plan de Ordenamiento Territorial (POT)	PAT ZEE	-Plan Estratégico de Desarrollo Nacional. - Plan de Desarrollo Regional Concertado	-Ley de Bases de la Descentralización (Ley 27783. Art. 6º). -Ley de Gobiernos Regionales (Ley 27867, art. 29º, 53º).	1. MINAM. 2. Gobiernos locales. 3 Gobiernos Provinciales
Plan de Acondicionamiento Territorial (PAT)	PDUs ZEE	Plan Provincial de Desarrollo Concertado	-Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible, aprobado por Decreto Supremo N.° 022-2016-VIVIENDA -Ley Orgánica de Municipalidades (Ley 27972)	1. Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. 2. Gobierno Local 3. Gobierno Distrital
Plan de Desarrollo Urbano (PDU)	Estudios sobre medio ambiente	-Plan de Ordenamiento Territorial -Plan de Acondicionamiento Territorial -Plan de Desarrollo Urbano -Planes Regionales, Provinciales y Distritales de Desarrollo Concertado	-Reglamento de Zonificación Ecológica y Económica (DS 087-2004-PCM) -Ley Orgánica para aprovechamiento sostenible de los RRNN (Ley 26821) -Decreto Legislativo de creación del MINM (D.L.1013)	1. Ministerio de Ambiente. 2.Gobierno Regional y Locales
Zonificación Ecológica Económica (ZEE)	Estudios sobre medio ambiente	POT, PAT, PDU y Planes Regionales provinciales y distritales de Desarrollo Concertado	-Ley N.° 26821 Ley Orgánica para Aprovechamiento sostenible de los RR.NN y su -Reglamento de Zonificación Ecológica y Económica (DS-087-2004-PCM) -Decreto Legislativo 1013, Decreto Legislativo de creación del MINAM.	1. MINAM, Gobiernos Regionales y Locales
Estudio de Diagnóstico y Zonificación (EDZ)	PDU, PAT, POT.	Plan Nacional de Demarcación Territorial	-Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial; y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N°019-2003-PCM -Ley N° 29533, Ley que implementa mecanismos para la delimitación territorial.	1.Presidencia de Consejo de Ministros 2.Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial

Fuente: https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/186161
En búsqueda de un modelo sistemático y equilibrado del ordenamiento territorial en el Perú: a propósito del caso ley 30230 "paquetazo ambiental"
trabajo de suficiencia profesional para optar el título profesional de abogado

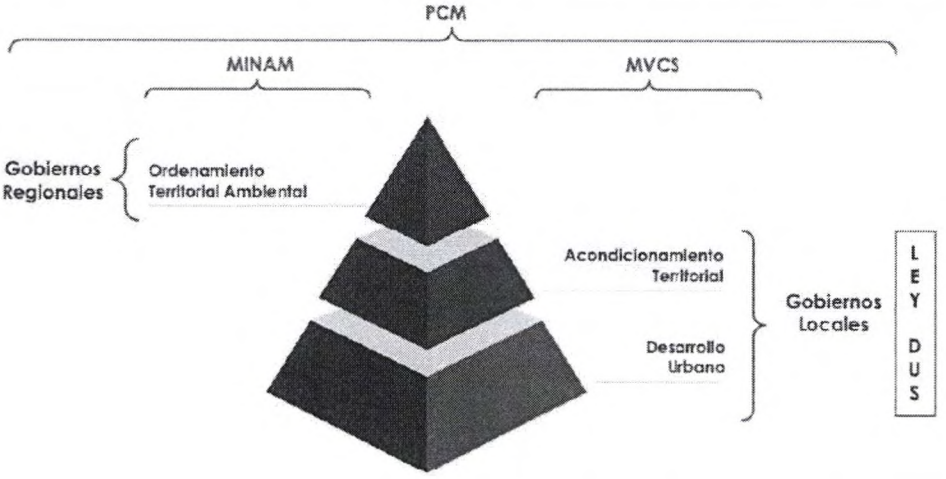
En ese contexto disperso, el Viceministerio de Gobernanza Territorial de la PCM ha asumido recientemente funciones nuevas de gestión territorial y descentralización a partir de la reciente modificación por Decreto Supremo N.° 022-2017 en aras de diseñar la política de OT.

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 (...)"*. En esa línea también, 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, la cual entre sus funciones hace referencia a la de formular y evaluar políticas de ordenamiento territorial y gestión de riegos.

A través de esta unidad, según la normativa descrita, la PCM formula algunos instrumentos marco en materia de gestión territorial, consensuadas y articulad

as, de forma multisectorial y multinivel, multiactor, sin perjuicio de integrar 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.

En sentido, la PCM, bajo el marco normativo descrito de elaboración de proyectos normativos con incidencia en ordenamiento territorial, persiste en un modelo de competencias reduciendo al MINAM hacia 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.



Fuente: Exposición de Motivos de la Ley N.° 31313.

No obstante, como advertíamos, existe normativo aún vigente que establece competencias en OT de acuerdo con el literal c del artículo 7° del D.L N.º 1013. Asimismo, 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. Incluso, como advertíamos, el nuevo ROF, aprobado por Decreto Supremo N.º 022-2021- MINAM, ha incluido nuevamente las 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.

1.19 ASPECTOS DEL CASO LEY 30230

Como indicábamos en el Capítulo I y en el contexto de un proceso de recuperación económica y mayor exportación de materias primas en el Perú y América Latina tras la gran crisis económica del año 2009, el poder ejecutivo presentó iniciativas legales para establecer medidas de promoción de la inversión privada y simplificación administrativa al Congreso de la Republica mediante el Proyecto de Ley N.° 3627/2013-PE, el cual en su Exposición de

Motivos se hacía referencia reiterada a un "embalsamiento" de las potenciales inversiones en el sector minero e hidrocarburos debido a regulaciones, requisitos y títulos habilitantes que entorpecían el flujo económico.

Previamente, se había dispuesto por el ejecutivo, el Decreto Supremo N.° 054-2013, también de simplificación de procedimientos administrativos, así como también, el Decreto Supremo N.° 060-2014-PCM, para otras medidas de incentivos a la inversión privada, los cuales para ciertos sectores fueron altamente criticados por su debilitamiento institucional y de los procesos ambientales en preferencia al mayor dinamismo de las inversiones y crecimiento económico a nivel reglamentario.

Sin mayor debate exhaustivo, y en el marco de la tendencia de los procesos de OT desarrollados por el MINAM descritas en el Capítulo I, se aprobó en el Pleno y se publicó con fecha el 12 de julio de 2014, la Ley N.° 30230,11, teniendo como especial énfasis el artículo 22 en cuanto al análisis para establecer la definición y limitación del ordenamiento territorial en el Perú en una norma con rango de ley:

"El ordenamiento territorial un proceso político y técnico administrativo destinado a orientar la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio, sobre la base de las identificaciones de potenciales 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. Ni la Zonificación Económica Ecológica, ni el Ordenamiento Territorial asignan usos ni exclusiones de uso" (Artículo 22 de la Ley N.° 30230).

Tras las demandas interpuestas en los Exp. 0003-2015-PI/TC y 0012-2015-PI/TC (acumulados) por el Gobierno Regional de San Martín y más de 5000 ciudadanos a los artículos 19° al 23, 36 al 51, 57° de la Ley N.° 30230, o conocido públicamente como el "paquetazo ambiental" (en adelante, la "Sentencia"), se buscó por primera vez el pronunciamiento del Tribunal Constitucional para sentar bases específicamente del ordenamiento territorial en lo desarrollado en el artículo 22° de esta cuestionada ley.

En ese sentido, y en base a los puntos controvertidos establecidos por el Tribunal Constitucional en la Sentencia, en este segundo capítulo se determinará y analizará los principales problemas jurídicos del artículo 22° de la Ley N.° 30230 en lo siguiente: (1) El ordenamiento territorial es orientador o decisorio; (2) existe o no la relación del ordenamiento territorial y el aprovechamiento de los recursos naturales; (3) la competencia para la aprobación de la política nacional del ordenamiento territorial; (4) la competencia para la conducción de los procesos de ordenamiento territorial en un gobierno unitario y descentralizado.

Cabe señalar, especialistas advierten el tardío acceso a la justicia ambiental para la protección de los derechos fundamentales a un ambiente sano y equilibrado con el debilitamiento de los procesos de evaluación, fiscalización ambiental y de ordenamiento territorial de la normas presuntamente constitucionales ante la falta de pronunciamiento oportuno tras cinco años desde que se registró la primera demanda el 30 de septiembre de 2015 con el Expediente N.° 003-2015-PI/TC hasta su pronunciamiento en el año 2020 (SPDA, 2020, p.4) En ese

sentido, señalan que la dilación de los procesos de acción de inconstitucionalidad que versan sobre leyes nacionales de relevancia ambiental declarados finalmente infundados se ha incrementado desde los años 2004 al 2020.

Tabla 08: Procesos de acciones de inconstitucionalidad de relevancia ambiental de los años 2004 al 2020.

N.°	Expediente	Ley impugnada	Interposición de la demanda	Fecha de la sentencia	Tiempo Total (días calendario	Sentencia
1	048-2004-PI/TC	Ley N.° 28258, Ley de Regalía Minera	23/06/2004	01/04/2005	282	Infundada
2	025-2009-PI/TC	Ley N.° 29338, Ley de Recursos Hídricos	26/06/2009	17/03/2011	629	Infundada
3	011-2015-PI/TC	Ley N.° 30190, Ley que modifica el Decreto Legislativo N.° 1059, Ley General de Sanidad Agraria	08/04/2015	05/11/2011	1672	Infundada
4	003-2015-PI/TC 012-2015-PI/TC	Ley N.° 30230	30/09/2014	12/06/2020	2082	Infundada

Edición propia. **Fuente:** Sociedad Peruana de Derecho Ambiental - SPDA (2020, p. 5).

Aseguraron que de conformidad con los artículos 107° y 108° del Código Procesal Constitucional vigente en ese momento, se otorgaban treinta días para la contestación una vez admitida la demanda. Seguidamente, en caso de contestación o declaración en rebeldía del demandado, el Tribunal Constitucional vencido el plazo debería haberse pronunciado al realizar la vista de la causa y tener treinta días adicionales para emitir una sentencia al respecto (SPDA, 2020, p.5).

En ese contexto, sin perjuicio de la tendencia tardía de los fallos del Tribunal Constitucional sobre acciones de inconstitucionalidad interpuestas contra leyes nacionales de relevancia ambiental resueltas de los años 2004 hasta el 2020, y la sentencia que declara infundada la demanda, es importante analizar el fondo de lo que resuelven teniendo impactos relevantes en la normativa ambiental y en especial del ordenamiento territorial.

Principales aspectos sobre los que versa la Sentencia del Caso Ley N.° 30230

La primera demanda de inconstitucionalidad del Gobierno Regional de San Martín, el cual versa sobre los artículos 19° al 23° de la mencionada Ley N.° 30230, fue registrada con el Expediente N.° 003-2015-PI/TC con fecha 30.09.2014.

Por otro lado, la demanda ciudadana contra los artículos 19 al 23°, 36° al 51°, 57° de la Ley N.° 30230 fue registrada con el Expediente N.° 0012-2015-PI/TC con fecha 09.04.2015. Veamos a continuación los principales aspectos, hechos relevantes y argumentos expuestos en ambos expedientes.

Expediente N.° 0003-2015-PI/TC

Con fecha de registro el 30.12.2014, el Gobierno Regional de San Martín presenta su demanda de inconstitucionalidad cuestionando los artículos 19° a 23° de la Ley N.° 30230. Específicamente, sobre el artículo 22, argumentan lo siguiente:

A. Modifican la definición del ordenamiento territorial hacia un carácter orientador y no concertador y decisorio sobre los usos del territorio.
B. Vulneran las competencias legales del MINAM en el marco de sus normas creación sobre la aprobación de la política del ordenamiento territorial.
C. Afectan la propia Constitución y competencias orgánicas expresas y exclusivas de los gobiernos regionales y locales mediante una ley ordinaria.

Posteriormente, mediante Auto N.° 01, de fecha 07.01.2015, se admitió formalmente la demanda interpuesta por el Gobierno Regional para darle el trámite correspondiente.

Expediente N.° 0012-2015-PI/TC

Con fecha de registro 09.04.2015, más de 5000 ciudadanos demandan de inconstitucionalidad sobre los artículos 19° al 23°, 36° al 51°, y 57°. Específicamente, sobre el artículo 22, argumentan lo siguiente:

A. Alteran la relación directa entre la asignación de usos y el aprovechamiento de los recursos naturales establecidas por la Ley N.° 26821.
B. Reiteran que afecta las competencias orgánicas de los gobiernos regionales y locales establecidas por la Constitución mediante una ley ordinaria.
C. Obstaculiza la efectividad de la toma decisiones y participación ciudadana sobre el territorio respectivo al solo ser un instrumento orientador.

Seguidamente, con el Auto N.° 01, de fecha 03.03.2016, se admitió formalmente la demanda ciudadana de inconstitucionalidad contra los artículos 19° al 23°, 37°, 41° y 57° de la mencionada ley. Luego de lo subsanado, mediante Auto N.° 02, de fecha 15.03.2016, se admitió también lo demandado contra los artículos 36°, 38° al 40°, 42° al 51° de la Ley N.° 30230.

Cabe señalar, respecto a la contestación de la demanda sobre el artículo 22, la defensa Congreso de la República se limita al señalar que el artículo cuestionado no afecta directamente las competencias de los gobiernos regionales y municipales.

PCM en calidad de partícipe del proceso, alegó que no existe alguna fuente normativa que señale que la motivación es una exigencia en materia ambiental y ordenamiento territorial cuando se ejerza la función legislativa.

1.20 PUNTOS CONTROVERTIDOS SOBRE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 22° DE LA LEY N.° 30230.

Mediante el Auto N.°05 con fecha 22.03.2016, el Tribunal Constitucional resuelve acumular el Exp. N.° 0012-2015-PI/TC al Exp. N.° 0003-2015-PI/TC para finalmente pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de lo siguiente: Artículos 19° al 23, 36 al 51, 57° de la Ley 30230.

Particularmente, sobre el artículo 22° de la Ley N.°30230, el Tribunal Constitucional se pronunció, sin algún voto dirimente específicamente sobre este artículo, sobre los siguientes puntos controvertidos:

A. Decidir si las frases "no asigna ni exclusiones de uso" contraviene el derecho fundamental a un ambiente sano y equilibrado.
B. Se transgrede o no la supuesta relación existente entre la asignación de usos y el aprovechamiento de los recursos naturales establecidas en el marco de la Ley N.° 26821.
C. Se sustrae o no las competencias del MINAM sobre la aprobación de la política nacional del ordenamiento territorial al ser aprobada por Decreto Supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros y refrendado por la PCM.
D. Se afecta o no las competencias orgánicas de los gobiernos locales y regionales para establecer los usos en el territorio mediante una ley ordinaria.

Cabe señalar también, que existió una intervención de la Plataforma para el Ordenamiento Territorial en calidad de *amicus curiae*, admitido con fecha 22 de mayo de 2018, quienes presentaron un informe sobre la inconstitucionalidad del artículo 22° de la Ley N.° 30230, los cuales alegaron que si bien la Constitución no se refiere a ordenamiento territorial, se debe tener una interpretación de la intención del legislador de no afectar las competencias decisorias de los gobiernos regionales y locales, en especial, las municipalidades provinciales quienes conocen más los usos cercanos bajo su competencia.

1.21 IDENTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS.

Si bien el Tribunal estableció sus puntos controvertidos respecto de la inconstitucionalidad del artículo 22° de la Ley N.° 30230, para la identificación y análisis de los principales problemas jurídicos se ha indicado los siguientes temas sin desnaturalizarlos los del propio colegiado:

a. El ordenamiento territorial es orientador o decisorio;
b. la relación o no del ordenamiento territorial y el aprovechamiento de los recursos naturales;
c. la competencia para la aprobación de la política nacional del ordenamiento territorial;
d. la competencia para la conducción de los procesos de ordenamiento territorial en un gobierno unitario y descentralizado. Veamos a continuación cada uno de estos principales problemas jurídicos respecto del artículo materia de análisis.
e. El ordenamiento territorial es orientador o decisorio.

1.22 EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL ES ORIENTADOR O DECISORIO

El Tribunal Constitucional analiza si el ordenamiento territorial es orientador o decisorio en las frases "no asignar usos ni excluirlos" en los fundamentos 36 al 52. En los fundamentos 36 al 37, el colegiado reconoce al ordenamiento territorial como una política nacional que requiere un marco normativo para organizar el espacio físico de la sociedad humana y teniendo a su vez los componentes como el suelo, subsuelo, dominio marítimo y espacio aéreo a fin de aprovechar el territorio conforme al artículo 54° de la Constitución.

Asimismo, afirma el colegiado en su fundamento 38 que el ordenamiento territorial es considerado como una política nacional al generar también un proceso conforme a sus instrumentos técnicos que buscan organizar la ocupación del territorio y recursos naturales. En esa línea, añade también en el fundamento 39 que el concepto jurídico del ordenamiento considera aspectos sociales, económicos ambientales para el desarrollo equilibrado, así como también, es un proceso político y técnico administrativo de naturaleza orientativa para la ocupación ordenada y uso sostenible. No obstante, en el mismo fundamento advierte textualmente que el OT *"(...) debe ser distinguida de otros procesos con enfoque territorial, como el catastro, la titulación predial, las concesiones, la demarcación territorial, los planes de desarrollo urbano y la zonificación urbana"*.

En los fundamentos 39 al 52, el Tribunal niega bajo una lectura simplemente literal que se desprenda algún carácter decisorio del OT y de la ZEE del artículo 20° de la Ley General del Ambiente, artículo 11° de la Ley N.° 26821 y artículo 1° del Decreto Supremo 087-2004-PCM, Reglamento de la ZEE.

Al respecto de los fundamentos del Tribunal sobre la naturaleza orientadora o decisoria del OT, se considera que no es concordante con la evolución y finalidad normativa peruana de un concepto decisorio, sistemático y equilibrado en comparación a otros marcos normativos, ni a la literalidad de los artículos analizados o sistemáticos con otros artículos de igual importancia, que se venían construyendo desde la Ley N.° 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales del año 1997 que mencionó a la ZEE*"(...) como apoyo al ordenamiento territorial a fin de evitar conflictos por superposición de títulos y usos inapropiados, y demás fines"* de conformidad con el artículo 11° en un marco constitucional que no acuña el concepto de ordenamiento territorial.

En primer lugar, si bien el OT es un proceso político, este debe responder a una naturaleza decisoria y obligatoria para los tomadores de decisiones quienes finalmente deciden motivadamente mediante los instrumentos del ordenamiento territorial (ZEE, POT, EE, DIT) y otros instrumentos de gestión territorial que por sus leyes especiales sí deciden y compatibilizan los usos tales como lo hace la Ley N.° 26821, Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, Ley N.° 28611, Ley General del Ambiente, Ley N.° 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible y el Decreto Supremo N,° 022-2016-VIVIENDA, que aprueba el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible o Ley N.°29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre y su reglamento, Ley N.° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y Ley N.° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, los cuales a su vez sí establecen que sus propios procesos forman parte del ordenamiento territorial en garantías al derecho fundamental a un ambiente sano y equilibrado y otros relacionados".

CONCLUSIONES

Por lo mencionado, y a partir de lo descrito en los capítulos anteriores, se puede concluir en lo siguiente:

i. La ley desnaturaliza los objetivos y finalidad del OT al señalar que "la Zonificación Económica Ecológica ni el Ordenamiento Territorial asignan usos ni exclusiones de uso". Según la normatividad vigente, los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) aprobados a nivel regional o local – de acuerdo a la Ley de Descentralización y las leyes orgánicas de los gobiernos sub-nacionales -, luego de procesos técnicos y participativos, establecen las políticas y marcos regulatorios de ocupación y uso del territorio para el desarrollo sostenible.

ii. Promueve la ocupación desordenada, sectorializada y no planificada del territorio. De acuerdo a la legislación correspondiente, los usos y exclusiones en el territorio son resultado de la planificación territorial, articulada a los procesos de desarrollo local y regional. Lamentablemente, debido principalmente a la falta de voluntad política, no hay avances en esta materia ni se cuenta con dichos planes. Al señalarse en la Ley No 30230 que el OT no asignan usos del territorio, no queda claro quién o cómo se hará. El Poder Ejecutivo pretendería asegurar que el mercado – junto a ciertos sectores gubernamentales – continúe asignando los usos según sus intereses; lo que puede acentuar el caos existente en la gestión territorial. Los beneficios del desarrollo continuará concentrándose en ciertos lugares, se pondrá en riesgo el patrimonio ambiental y cultural; seguirán afectándose los procesos de planificación del desarrollo local y regional de los gobiernos sub-nacionales que gozan de autonomía constitucionalmente reconocida.

iii. No reconocimiento de la naturaleza participativa y concertada del Ordenamiento Territorial; La Ley Nº 30230 no reconoce que el ordenamiento territorial es "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 sobre la base de la identificación de potencialidades y limitaciones, considerando criterios ambientales, económicos, socioculturales, institucionales y geopolíticos (lineamientos de política para el ordenamiento territorial)". Por otro lado, al no priorizar una ocupación del territorio basada en un sustento técnico y participativo, la norma no es coherente con el compromiso asumido por el Estado peruano con relación al "mejoramiento de la gestión territorial y mecanismos para la compatibilización de las actividades productivas y extractivas" (Informe de la Comisión Multisectorial encargada de elaborar propuestas normativas y políticas orientadas a mejorar las condiciones ambientales y sociales bajo las que se desarrollan las actividades económicas, especialmente las industrias extractivas, 2012).

iv. El análisis realizado anteriormente sobre las secciones de la Ley referidas a entidades fiscalizadoras, gestión ambiental y saneamiento de predios, permite concluir que la Ley 30230 debilita la institucionalidad ambiental y

peligra la seguridad de tenencia de la tierra en Perú. En resumen, se desprenden una serie de conclusiones principales.

v. En primer lugar, con esta Ley se debilita la institucionalidad vinculada a temas ambientales, territoriales y socio-ambientales a nivel nacional, tanto en la esfera pública como en la sociedad civil. Ello incluye el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), el Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA), el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE), los Límites Máximos Permisibles (LMP) y Estándares de Calidad Ambiental (ECA), la seguridad de tenencia sobre la tierra, la protección de la propiedad individual y comunal, entre otros.

vi. En general, se limitan competencias y funciones del sector ambiental del gobierno nacional. En particular, se muestra una tendencia a restringir las competencias y las capacidades del OEFA a través de la limitación de su presupuesto y funciones. Éste es uno de los temas de mayor preocupación con respecto a esta Ley. Al respecto, se debe considerar que el OEFA, desde su creación en 2008 como organismo adscrito al MINAM encargado de la fiscalización ambiental, había demostrado gran capacidad en el manejo de los temas y en la aprobación de normas y metodologías enfocadas a establecer criterios objetivos de fiscalización.

vii. Respecto a la tenencia de la tierra, es importante analizar cuidadosamente cuáles serán las consecuencias de la Ley para el saneamiento físico legal de predios para proyectos de inversión, en relación a los territorios de los pueblos indígenas (comunidades nativas y campesinas).

viii. Dependiendo de cómo se reglamente e implemente la Ley, la aplicación de procedimientos de formalización extraordinarias puede generar el otorgamiento de derechos en tierras que comprenden los territorios de estos pueblos, generando múltiples conflictos sociales por la vulneración de sus derechos colectivos. En ese sentido, esta Ley debió haber sido sometida a consulta previa, pues tanto las medidas de materia ambiental como las de tenencia pueden tener consecuencias directas e indirectas en los pueblos indígenas. Sobre este último punto, el 07 de octubre la Defensoría del Pueblo envió el Oficio No. 0461-2014/DP a la presidenta del Consejo de Ministros recomendando ajustes normativos que permitan el diálogo y consulta previa con pueblos indígenas.

ix. La Ley, por lo tanto, hace un trato desigual de los intereses, derechos o bienes jurídicos constitucionales y no se los armoniza equilibradamente. El país cuenta tanto con entidades públicas, legislación, instrumentos y procesos que tienen como objetivos específicos la protección del ambiente y de los derechos de los pueblos indígenas, como con otros orientados a la promoción de las inversiones en el rubro extractivo, la seguridad jurídica y la confianza de los inversionistas y la política energética nacional. Las reformas impuestas por la Ley flexibilizan los primeros con la intención de impulsar los objetivos de los segundos. En general, es positivo que se planteen medidas que busquen simplificar y/o evitar la excesiva tramitología y burocracia en procesos de materia ambiental y de tenencia. Sin embargo, es necesario que ello se haga de una manera muy cautelosa

y en base a un análisis exhaustivo, de manera tal que se asegure que dichos procesos sean eficaces y no generen o exacerben conflictos socio-ambientales.

x. Por último, y como resultado de lo anterior, es necesario evaluar si esta Ley compromete el cumplimiento efectivo y consistente de compromisos ambientales y socio-ambientales, nacionales e internacionales, tales como:

xi. Compromisos del Estado peruano en el marco de la "Comisión Multisectorial encargada de elaborar propuestas normativas y políticas orientadas a mejorar condiciones ambientales y sociales bajo las que se desarrollan las actividades económicas, especialmente las industrias extractivas" (Resolución Suprema N° 189-2012-PCM). Esta Comisión acordó mejorar el desempeño del Estado peruano en la regulación y gestión ambiental y la promoción de inversiones sostenibles en actividades productivas y extractivas, comprometiéndose a fortalecer e implementar los siguientes estándares sociales y ambientales: el SEIA, el SINEFA, los LMP y ECA, el OT, los protocolos de intervención temprana y otros instrumentos que contribuyan a la gobernanza ambiental y la paz social.

xii. El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), firmado por el Perú en el año 1993, mediante el cual el Perú se comprometió a implementar la Consulta Previa a pueblos indígenas y a adoptar las medidas legislativas necesarias para ello. También debe analizarse la posible vulneración a los alcances de la Ley de Consulta Previa, aprobada en el año 2011 (Ley 29785), y su Reglamento, aprobado en el año Decreto Supremo 001-2012-MC).

xiii. El proceso iniciado por los Gobiernos regionales y Municipales fue alterado a partir de la promulgación de la Ley 30230. y muchas regiones y municipalidades, no saben si continuar con su proceso o no, habida cuenta que no existe una Ley que defina su implementación de manera vinculante.

xiv. Bajo este contexto el despacho del Congresista Isaac Mita Alanoca, ha presentado el Proyecto Ley denominado "Ley de Ordenamiento y Gestión Territorial" para su aprobación. este proyecto Ley se encuentra listo para su debate y posterior dictamen.

Fuente: Recopilado y sistematizado:
chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.cifor.org/publications/pdf_files/infobrief/5206-infobrief.pdf.
https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/186161
Fuente: Recopilado, sistematizado de: Trabajo de suficiencia profesional para optar el título profesional de ABOGADO

EN BÚSQUEDA DE UN MODELO SISTEMÁTICO Y EQUILIBRADO DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL PERÚ: A PROPÓSITO DEL CASO LEY 30230 "PAQUETAZO AMBIENTAL"

II. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN NUESTRA LEGISLACIÓN

La presente iniciativa legislativa no contraviene ninguna normativa vigente, es decir no es contraria a la Constitución Política del Estado, su objetivo está orientado a mejorar la política del estado con el objeto de impulsar un proceso estratégico, integrado, eficaz y eficiente de ordenamiento y gestión territorial a partir del proceso de Zonificación Ecológica Económica, que asegure el desarrollo humano en todo el territorio nacional, en un ambiente de paz y equidad basado 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 las comunidades campesinas, y nativas pueblos indígenas u originarios, en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial, a mantener y fortalecer sus culturas, formas de vida, y su derecho a participar de manera efectiva en las decisiones que impliquen su desarrollo sostenible, en el marco del Convenio 169 de la OIT, y de la legislación peruana.

El Ordenamiento Territorial partir del proceso de Zonificación Ecológica Económica, en el Perú nos va a permitir garantizar un desarrollo equilibrado de las regiones en condiciones de sostenibilidad. Con él, se podrán gestionar y minimizar los impactos negativos que podrían ocasionar las diversas actividades, con lo cual se prioriza el derecho de los ciudadanos a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado a su desarrollo de vida.

III. ANÁLISIS DE COSTO - BENEFICIO

La presente iniciativa no irroga costo alguno al Estado ni vulnera principios, disposiciones o políticas de disciplina fiscal y presupuestaria.

Más bien, genera beneficios para la sociedad, garantizando el uso racional de los recursos naturales y un adecuado uso y ocupación del territorio.

IV. INCIDENCIA AMBIENTAL

El presente Proyecto de Ley, busca lograr el desarrollo sostenible para la gobernanza y gestión territorial eficaz del país, dentro un marco participativo, transparente, integral y competitivo aprovechando de manera racional los recursos naturales que garanticen la mejora de las condiciones de vida de la población. En ese contexto se evita incidencias que perjudiquen el ambiente.

V. VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y POLÍTICAS DE ESTADO EXPRESADO EN EL ACUERDO NACIONAL.

La presente iniciativa legislativa tiene vinculación con las siguientes políticas de estado del Acuerdo Nacional:

Cuarta Política de Estado; Institucionalización del diálogo y la concertación.

Fomentar el diálogo y la concertación entre todas las organizaciones, tanto políticas como de la sociedad civil, en base a la tolerancia, la afirmación de las coincidencias y

el respeto a las diferencias de identidad, garantizando las libertades de pensamiento y de propuesta.

Con este objetivo el Estado; promoverá y consolidará una cultura de diálogo y concertación; institucionalizará los canales y mecanismos de participación ciudadana que contribuyan al mejor ejercicio de las funciones ejecutivas y legislativas en los niveles nacional, regional y local; institucionalizará la concertación en los procesos de prospectiva nacional, formulación presupuestal y planeamiento estratégico.

Quinta Política de Estado: Gobierno en función de objetivos con planeamiento estratégico, prospectiva nacional y procedimientos transparentes.

Impulsar las acciones del Estado sobre la base de un planeamiento estratégico que oriente los recursos y concierte las acciones necesarias para alcanzar los objetivos nacionales de desarrollo, crecimiento y adecuada integración a la economía global.

Octava Política de Estado: Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú.

Desarrollar una integral descentralización política, económica y administrativa, transfiriendo progresivamente competencias y recursos del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales con el fin de eliminar el centralismo. Construiremos un sistema de autonomías políticas, económicas y administrativas, basado en la aplicación del principio de subsidiariedad y complementariedad entre los niveles de gobierno nacional, regional y local del Estado, con el fin de fortalecer éstos últimos y propiciar el crecimiento de sus economías.

Décimo Novena Política de Estado: Desarrollo sostenible y gestión ambiental.
Integrar la política nacional ambiental con las políticas económicas, sociales, culturales y de ordenamiento territorial, para contribuir a superar la pobreza y lograr el desarrollo sostenible del Perú. Nos comprometemos también a institucionalizar la gestión ambiental, pública y privada, para proteger la diversidad biológica, facilitar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, asegurar la protección ambiental y promover centros poblados y ciudades sostenibles; lo cual ayudará a mejorar la calidad de vida, especialmente de la población más vulnerable del país.

Trigésimo Cuarta Política de Estado: Ordenamiento y Gestión Territorial

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.

AGENDA LEGISLATIVA 2023-2024

El presente Proyecto de Ley, se encuentra relacionada y en armonía con la Agenda Legislativa:

AGENDA LEGISLATIVA AGENDA LEGISLATIVA PARA EL PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2023-2024,

Descrita en su Capitulo

IV. ESTADO EFICIENTE, TRANSPARENTE Y DESCENTRALIZADO:

32. GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

111. Gestión del riesgo de desastres

33. POLÍTICA DE ESTADO SOBRE LOS RECURSOS HÍDRICOS

113. Declaratorias de interés nacional y/o necesidad pública referidas a los recursos hídricos
112. Gestión del agua y proyectos vinculados a los recursos hídricos

34. ORDENAMIENTO Y GESTIÓN TERRITORIAL;

107. demarcación y ordenamiento territorial.

Lima, marzo de 2024.