



UNIVERSIDAD
PRIVADA
DEL NORTE

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS

Carrera de Derecho y Ciencias Políticas

“CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LA
APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 22 DE LA LEY
30230”

Tesis para optar el título profesional de:

Abogada

Autora:

Betty Noemí Alcántara Quispe

Asesor:

Mg. Paola Karina Jáuregui Iparraguirre

Cajamarca - Perú

2021

DEDICATORIA

A mis Padres:

Por el apoyo incondicional que siempre me han brindado y por haberme inculcado principios y valores que me motivaron para formarme en la carrera de derecho.

AGRADECIMIENTO

Agradezco en primer lugar, a Dios por bendecirme y darme la fortaleza para estudiar esta prestigiosa carrera y a mis maestros por los conocimientos que me proporcionaron para formarme en el conocimiento de las leyes. Asimismo, agradezco a la Dra. Paola Jáuregui por el apoyo brindado durante la elaboración de la presente investigación.

Tabla de contenidos

DEDICATORIA.....	2
AGRADECIMIENTO.....	3
ÍNDICE DE TABLAS.....	5
RESUMEN.....	6
CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN.....	7
CAPÍTULO II. METODOLOGÍA.....	25
CAPÍTULO III. RESULTADOS.....	28
CAPÍTULO IV. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES.....	64
REFERENCIAS.....	90
ANEXOS.....	92

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1:.....	30
Tabla 2:.....	35
Tabla 3:.....	38
Tabla 4:.....	38
Tabla 5:.....	44
Tabla 6:.....	48
Tabla 7:.....	49

RESUMEN

Ordenar el territorio es importante, porque nos permite identificar todas sus dimensiones considerando sus potencialidades y limitaciones, por eso es necesario implementar un instrumento orientador para la toma de decisiones respecto al uso adecuado de un determinado territorio; ese instrumento es, el Ordenamiento Territorial, cuya finalidad primordial es asignar usos y exclusiones de uso de un determinado territorio. Este proceso, en el Perú se inicia en el año 2001, cuando mediante el DS N° 045-2001/PCM, se declara de interés nacional y, en la medida que se iba desarrollando, se otorgó facultades al Ministerio del Ambiente para establecer criterios y políticas de Ordenamiento Territorial; además, se estableció que los Gobiernos Regionales y Locales sean los encargados de aprobar mediante ordenanzas, su Zonificación Ecológica y Económica como base fundamental para el Ordenamiento Territorial; es así que, con esta iniciativa y con la promulgación de una variada normatividad, vienen efectuando este proceso que tiene por prioridad la toma de decisiones sobre los mejores usos del territorio. Siendo que ya se tenían definidas las competencias, conceptos, objetivos y finalidades del proceso para ordenar el territorio, en el año 2014 el gobierno central decide priorizar y promulgar la Ley N° 30230, en aras de incentivar la inversión privada en el país; pero, lo curioso es que el Artículo 22 de esta ley, señala que la política de Ordenamiento Territorial será aprobada por el Consejo de Ministros y que ni el Ordenamiento Territorial, ni la Zonificación Ecológica y Económica asignan usos o exclusiones de uso, causando incertidumbre sobre el cómo es que se va a proceder ahora con el Ordenamiento Territorial y sobre quien recae su competencia.

En el presente trabajo, se da a conocer las consecuencias jurídicas de lo prescrito en el Artículo 22 de la mencionada Ley que simplifica medidas y procedimientos de la inversión privada en el Ordenamiento Territorial Peruano.

CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN

1.1. Realidad problemática

En la Constitución Política del Perú, se encuentra definido al territorio peruano como aquel espacio geográfico constituido por: suelo, subsuelo, espacio aéreo y dominio marítimo; allí, se lleva a cabo la actividad humana y el Estado ejerce sus facultades. El Perú geográficamente se encuentra ubicado en la región central y occidental de América del Sur, que por su ubicación altitudinal y la presencia de los Andes del centro, norte y sur, se origina una diversidad de ecosistemas con una variedad ecológica y climática que comprende a las Regiones Naturales de la costa, sierra y selva; caracterizándose cada una por su biogeografía relacionada con el clima y la biodiversidad, lo que afirma que el Perú es mega diverso, minero, forestal, agrario y pesquero. (INEI, 2014)

Al ser considerado el Perú como un territorio megadiverso y con potencialidades ambientales, culturales, sociales y económicas; ordenarlo sería primordial, por lo que es necesario contar con el instrumento y proceso que en base a las potencialidades y limitaciones que la propia naturaleza y el ser humano han determinado, se asigne y determine sus usos adecuados.

En ese sentido, la Zonificación Ecológica y Económica (ZEE), es un instrumento que permite la planificación del territorio, para lo cual se consideran aspectos sociales, culturales, ambientales y económicos, que nos permiten alcanzar e identificar alternativas de uso sostenible dentro de este; considerando las potencialidades y

limitaciones con criterios físicos, bilógicos, sociales, económicos y culturales.
(MINAM, 2015)

El Ordenamiento Territorial (OT) se inicia con la ZEE, que, como instrumento técnico de caracterización de aspectos principalmente físicos y biológicos del territorio, no restringe ni define usos, sino que propone alternativas de uso y alcanza consideraciones técnicas a fin de gestionar el impacto que puedan generar algunas actividades, haciéndolas más rentables y aportando a la disminución de conflictos (Neyra, 2016).

El Ordenamiento Territorial como política integral del Estado¹, procesada a largo plazo, interviene principalmente dentro de la organización espacial del territorio, con la finalidad de alcanzar anticipadamente su ocupación y lograr un óptimo aprovechamiento, considerando las potencialidades y limitaciones que se puedan originar en este; dentro de un contexto social, cultural, económico, político y ambiental; con la finalidad de alcanzar un desarrollo sustentable, estimación del medio ambiente y optimizar la calidad de vida (Massiris Cabeza, 1993, pág. 44).

En Perú la ZEE y OT, forman parte de la décimo novena política de estado - Desarrollo Sostenible y Gestión Ambiental; en ese sentido, el OT, viene a ser una política de Estado, que involucra a actores sociales, económicos, políticos y técnicos para una ocupación ordenada y un uso adecuado y sustentable del territorio; para ello se identifican las potencialidades y limitaciones que pudieren existir, considerando

¹ Artículo 54° de la Constitución Política del Perú

criterios ambientales, económicos, socioculturales, institucionales y geopolíticos.
(Acuerdo Nacional, 2013)

Dentro del Ministerio del Ambiente (MINAM) se encuentra la Dirección General de Ordenamiento Territorial (DGOTA) encargada de impulsar el OT, respondiendo a que las acciones e intervenciones que se desarrollen en el territorio se realicen en condiciones de sostenibilidad garantizando el bienestar común. Tiene el objetivo de orientar, promover, asesorar y evaluar los procesos de OT a nivel nacional, orientando y brindando asistencia técnica en los gobiernos regionales y locales dentro de la elaboración de instrumentos técnicos sustentatorios como son: Zonificación Ecológica Económica (ZEE), Estudios Especializados (EE), Diagnóstico Integrado del Territorio (DIT) y Plan de Ordenamiento Territorial (POT).

Este tipo de planeamiento se institucionalizó en América Latina en los años 80, pero en el Perú revolotea en diversas instancias estatales desde el 2001, fecha en la que se declaró de interés nacional el Ordenamiento Territorial (OT) a través del DS N° 045-2001/PCM. Pero ya en el año 1997 en la Ley N° 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, se señaló que era necesaria la ZEE del país como apoyo al OT, a fin de evitar conflictos por superposición de títulos y usos inapropiados. Esta Ley que diera origen a la ZEE es reglamentada por el D.S. N° 087-2004-PCM (Iberico & Vera Tudela, 2014).

Inicialmente la ZEE, debía aprobarse a propuesta de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), en coordinación intersectorial; sin embargo en el año 2002 se

pública la Ley 27867- Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, que en concordancia con el Decreto Supremo N° 087-2004-PCM (Reglamento de Zonificación Ecológica y Económica) señala que correspondía al Consejo Nacional del Ambiente - CONAM y ahora al Ministerio de Ambiente – MINAM, dirigir el proceso de la gestión de las ZEE, y a los propios gobiernos sub-nacionales aprobar sus correspondientes ZEE. En ese sentido mediante Decreto del Consejo Directivo del CONAM N° 010-2006-CONAM-CD se establece el proceso metodológico para la ZEE.

El 14 de mayo de 2008 se publica en el Diario oficial “El Peruano” el Decreto Legislativo 1013, de creación del MINAM, que señala de manera expresa como función específica *“establecer la política, los criterios, las herramientas y los procedimientos de carácter general para el OT nacional, en coordinación con las entidades correspondientes y conducir su proceso”*.

En el año 2009 se establece una Política Nacional del Ambiente, aprobada por Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros y señala que dentro del objetivo estratégico “Ordenamiento Territorial”, corresponde al MINAM impulsar el OT y la ZEE, constituyendo el OT la base para los planes de desarrollo concertados, el desarrollo de fronteras, la gestión de cuencas hidrográficas y las zonas marino costeras. En febrero del año 2010 mediante Resolución Ministerial N° 026-2010-MINAM, se aprueba los Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial, con el objeto de articular diversas políticas sectoriales y orientar el accionar de los gobiernos regionales y locales respecto de los problemas que ocasionan la ocupación y uso del territorio.

En el año 2013 el Ministerio del Ambiente publica la Resolución Ministerial N° 135-2013-MINAM, donde se establece que para el OT no basta con la ZEE, sino que también se debe tomar en cuenta siete estudios especializados y un diagnóstico del territorio, debidamente aprobados por el MINAM para recién pasar al Plan de Ordenamiento Territorial. Con la promulgación de estas normativas y de toda una gama legal, que ante la falta de una Ley de Ordenamiento Territorial, cubren los vacíos legales que a medida que se va construyendo el proceso de OT, tratan de normar este proceso; y que para variar, a ello se suma, la publicación en julio del 2014 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 Privada en el País, que prescribe dentro del Artículo 22, “(...) *Ni la Zonificación Económica Ecológica ni el Ordenamiento Territorial, asignan usos ni exclusiones de uso*”; promulgación hecha con el propósito de incentivar la inversión privada en el país, puesto que dentro de esta ley se considera al OT y la ZEE como una medida que ayudará a que las inversiones privadas dentro del territorio mejoren la economía nacional.

El expresidente de la república Ollanta Humala Tasso juntamente con el ex presidente de consejo de ministros Rene Cornejo Díaz, mediante oficio N° 089-2014-PR, de fecha 18 de junio de 2014, presentan el proyecto de Ley que Establece Medidas Tributarias Simplificación de Procedimientos y Permisos para la Promoción y Dinamización de la Inversión Privada en el País, en conformidad con lo dispuesto en el Artículo 107 de la Constitución Política del Perú; para ser sometido a votación en el Congreso de la República y aprobado por el Consejo de Ministros; estimando

su trámite con carácter de urgente, según lo prescrito en el Artículo 105 de la Constitución Política del Perú (Congreso, 2011-2016).

La Ley 30230, que fuera publicada el 13 de julio de 2014, originada en un momento de desaceleración económica, relacionada con la caída de los precios internacionales de los minerales y una menor demanda externa; tiene por finalidad reactivar la inversión privada en el país, planteando medidas para reavivar en el corto plazo las expectativas de los agentes económicos que vienen recuperando lentamente y a mediano plazo la agilización de la inversión privada en el país. (Red MUQUI, 2016).

En el primer párrafo del Artículo 22 de la antedicha ley se encuentra establecido: *“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”*, con lo que se puede apreciar que se reconoce la finalidad del OT que es la **ocupación ordenada y uso sostenible del territorio**; lo curioso es ¿por qué? líneas más abajo, en el segundo párrafo de dicho artículo, se establece: *“Ni la Zonificación Económica Ecológica ni el Ordenamiento Territorial, asignan usos ni exclusiones de uso”*.

En ese sentido, resulta necesario establecer la naturaleza jurídica del proceso de Ordenamiento Territorial, tomando en cuenta su razón de ser (esencia); y para ello nos centraremos en lo dicho por algunos juristas respecto del concepto de naturaleza jurídica, quienes manifiestan que para determinar la naturaleza jurídica de una cosa

se tiene que considerar tres aspectos: el primero, saber lo que es, respondiendo a la interrogante ¿Qué es? y lo que responde a esta sería la definición que se tiene establecida de la cosa; un segundo aspecto a considerar sería aquello que la diferencia de las otras, tomando en cuenta su característica primordial; y por último, se tiene que analizar la originalidad de su razón de ser. (Lois, 2014); en ese sentido el Ordenamiento Territorial y la Zonificación Ecológica Económica son instrumentos políticos administrativos encargados de orientar la planificación ordenada del territorio, determinando y asignando sus usos y exclusiones de uso, conforme se encuentra establecido en los Lineamientos de Política Para el Ordenamiento Territorial y en el Reglamento de ZEE.

Como se ha señalado líneas arriba la ZEE es el punto de partida del OT y es considerada como un instrumento que permite una planificación adecuada del territorio, que juntamente con los Estudios Especializados y el Diagnostico Integrado del Territorio darán origen al Plan de Ordenamiento Territorial; cuya finalidad podría verse truncada al aplicar lo establecido en el segundo párrafo del Artículo 22 de la ley 30230 y consecuentemente conllevar a la vulneración de uno de los derechos fundamentales de la persona, que es el derecho a gozar y disfrutar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de vida.

Lo establecido en el Artículo 22 de la ley 30230, es una norma que para el presente estudio la analizaremos desde su carácter lógico jurídico, en este sentido, tomaremos la definición de Rubio Correa, que describe a la norma jurídica como un mandato de que a cierto supuesto debe seguir lógico jurídicamente una consecuencia, estando tal

mandato respaldado por la fuerza del Estado para el caso de su eventual incumplimiento (Marcial, 2009).

Rubio Correa plantea que la norma tiene tres elementos que conforman su estructura interna: el supuesto (S) que es aquella hipótesis que, de ocurrir, desencadena la consecuencia; la consecuencia (C) que es el efecto atribuido por el Derecho a la verificación del supuesto en la realidad; y, el nexa lógico jurídico (N), que es el elemento lógico vinculante entre el supuesto y la consecuencia.

En ese sentido, daremos a conocer cuáles son los efectos de la aplicación del Artículo 22 de la Ley 30230, específicamente en el proceso de OT; y su impacto en el derecho de gozar de un ambiente equilibrado al desarrollo de vida, reconocido en el numeral 22 del Artículo 2 de la Constitución Política del Perú, donde se encuentra establecido como:

“Artículo 2. Toda persona tiene derecho a:

(...)

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

(...)

Por otro lado se analizará la vinculación de lo prescrito en el Artículo 22 de la Ley 30230 con la política nacional de medio ambiente aprobada mediante Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM, que tiene como objetivo primordial mejorar la calidad de vida de las personas y el desarrollo sostenible del país, de manera responsable y congruente con el respeto de los derechos fundamentales de la persona; específicamente dentro del eje Conservación y Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales y de la Diversidad Biológica, donde se encuentran lineamientos

que impulsan al OT nacional y la ZEE como soporte para la conservación, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y de la diversidad biológica, así como la ocupación ordenada del territorio (MINAM, Política Nacional de Ambiente, 2009, pág. 25).

Al ser un derecho fundamental, reconocido en la constitución, el de gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de vida; analizaremos su vinculación con el proceso de Ordenamiento Territorial, puesto que se relaciona y conecta con este derecho fundamental, ya que la ZEE es un instrumento de gestión ambiental orientado a generar políticas de protección del derecho a vivir en un medio ambiente equilibrado y adecuado, con la finalidad de garantizar el desarrollo adecuado de la vida en armonía con el medio ambiente, y cuáles serían las consecuencia jurídicas que ocasionaría la aplicación del Artículo 22 de la Ley 30230 en estos dos aspectos fundamentales.

En la exposición de motivos de la Ley 30230, el ex presidente Ollanta Humala Taso juntamente con René Cornejo Díaz, ex presidente del consejo de Ministros, sustentan que una de las medidas administrativas para la promoción de la inversión, es el Ordenamiento Territorial y la Zonificación Ecológica y Económica; y toman como antecedente de esta medida a la Ley General de Ambiente, donde se origina el mecanismo de Ordenamiento Territorial Ambiental y se establece que es un mecanismo de descentralización ambiental; es decir, que de manera intrínseca consideran a este mecanismo como un instrumento de la política de OT, que busca orientar las políticas nacionales, regionales y locales de gestión ambiental,

definiendo criterios e indicadores ambientales para la asignación de usos territoriales y la ocupación ordenada del territorio. (Azpur, 2011, pág. 26)

Se toma también como antecedente al Decreto Legislativo N°1013, Ley que crea al Ministerio del Ambiente, que en su Artículo 7 se establece que el MINAM es competente para establecer la política, herramientas y criterios para el Ordenamiento Territorial; y a la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, que expone en el Artículo 11 que la ZEE se aprueba a propuesta de la Presidencia del Consejo de Ministros, en coordinación intersectorial a fin de evitar conflictos por superposición de títulos y usos inapropiados. (Congreso, 2011-2016, pág. 39)

Dentro de la problemática que argumenta el ejecutivo para plantear al OT y la ZEE como una medida para promover la inversión en el país destaca la confusión existente entre las definiciones y sobre quien recae la competencia de Ordenamiento Territorial, que estarían generando en la práctica una incertidumbre que paralizarían importantes proyectos de inversión. Por otro lado, el MINAM participa en el establecimiento de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial juntamente con otros sectores y quien debería definir esta política debe ser la Presidencia de Consejos de Ministros. Entendiéndose entonces que ni los Instrumentos Técnicos Sustentatorios ni el Ordenamiento Territorial Ambiental asignan usos ni exclusiones de uso. (Congreso, 2011-2016)

El considerar al OT y la ZEE dentro de una medida para fortalecer la inversión en el país, impactará de manera positiva en la determinación de usos del territorio, destinándolos a un uso más eficiente que genere aprovechamiento y desarrollo económico sostenible; garantizará que los procesos de ordenamiento territorial consideren criterios económicos, socioculturales, ambientales e institucionales y que tengan el mismo peso al momento de asignar usos del territorio; generará mayor claridad respecto de las competencias del MINAM en OT; y asegurará un procedimiento transparente en la decisión de las ZEE, en tanto no se encuentre sesgado por políticas sectoriales. (Congreso, 2011-2016)

Es importante precisar la definición de ambiente formulada por el Tribunal Constitucional, puesto que nos dará una visión amplia completa del cómo se debe considerar a este concepto dentro del tema de Ordenamiento Territorial, para ello se muestra lo establecido en la sentencia del expediente N° 0018-2001-AI/TC, expedida el 06 de noviembre de 2002-caso “Humedales de Villa María”, que en su fundamento 6 establece:

“(...). El ambiente se entiende como un sistema; es decir como un conjunto de elementos que interactúan entre sí. Por ende, implica el compendio de elementos naturales –vivos o inanimados– sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen en la vida material y psicológica de los seres humanos. Por dicha razón, es objeto de protección jurídica y forma parte del bagaje de la tutela de los derechos humanos.

El ambiente es concebido como el medio en el cual se encuentran contenidos todos los factores que hacen posible la existencia humana y la de los demás

seres vivos. Por consiguiente, alude a todas las condiciones e influencias del mundo exterior que rodean a los seres vivientes y que permiten –de una manera directa o indirecta– su sana existencia y coexistencia. (...)”.

Definición concordante con lo descrito por el Ministerio del Ambiente, al decir que el medio ambiente hace referencia a un conjunto de variables biológicas y físico-químicas que necesitan los organismos vivos, particularmente el ser humano, para vivir. El ambiente hace referencia a aquel en que se integran los seres vivos; es decir es el espacio donde interactúan las formas de vida; dando mayor realce y mostrando preocupación por los ambientes humanos, pero sin dejar de lado aquellos ambientes que corresponden a organismos vivos diferentes a los seres humanos, como por ejemplo el de las especies endémicas de la flora y fauna amazónica.

El Tribunal Constitucional en el caso “Regalías Mineras”, en la sentencia contenida en la resolución de fecha 01 de abril de 2005, al referirse al medio ambiente establece:

“Desde una perspectiva constitucional, y a efectos de su protección, se hace referencia, de modo general, al medio ambiente como el lugar donde el hombre y los seres vivos se desenvuelven. En dicha definición se incluye “(...) tanto el entorno globalmente considerado –espacios naturales y recursos que forman parte de la naturaleza: aire, agua, suelo, flora, fauna- como el entorno humano”; además, el medio ambiente, así entendido, implica las interrelaciones que entre ellos se producen: clima, paisaje, ecosistema, entre otros.” Fun. 17, Exp. 0048-2014-PI/TC.

Respecto a este derecho el Tribunal Constitucional se pronuncia en el expediente N.º 0048-2004-PI/TC, de fecha 01 de abril de 2005, estableciendo:

“El contenido del derecho fundamental a un medio ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la persona está determinado por los siguientes elementos, a saber: 1) el derecho de gozar de ese medio ambiente, y 2) el derecho a que ese medio ambiente se preserve.”

En su primera manifestación, esto es, el derecho de gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, el TC concuerda que este derecho “comporta la facultad de las personas de poder disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica; y, en el caso de que el hombre intervenga, no debe suponer una alteración sustantiva de la interrelación que existe entre los elementos del medio ambiente”. Esto supone, por tanto, el disfrute no de cualquier entorno, sino únicamente del adecuado para el desarrollo de la persona y de su dignidad (artículo 1 de la Constitución). De lo contrario, su goce se vería frustrado y el derecho quedaría, así, carente de contenido.

Pero también el derecho en análisis, en segunda manifestación, se concretiza en el derecho a que el medio ambiente se preserve. “El derecho a la preservación de un medio ambiente sano y equilibrado entraña obligaciones ineludibles, para los poderes públicos, de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute.” A juicio del Tribunal Constitucional, tal obligación alcanza también a los particulares, y con mayor razón a aquellos cuyas actividades económicas inciden, directa o indirectamente, en el medio ambiente.

Por tanto, lo que se pretende indicar con lo prescrito en el numeral 22 del Artículo 2, es que el Estado tiene la obligación de abstenerse de realizar cualquier tipo de actos que afecten al medio ambiente equilibrado; es decir garantizar su conservación; pero no solo tiene que llevar la tarea de conservación, sino a ella debe sumarse la de prevención, debiendo tomar mayor énfasis a esta última y a las acciones destinadas a este fin².

Dentro del fundamento 07 de la sentencia del caso “Humedales de Villa María”, se encuentra cuál sería el contenido protegido del derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de vida, que literalmente dice:

“La Constitución no señala explícitamente el contenido protegido del derecho en referencia; esto es, lo referido al ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida humana.

No obstante esto, la Constitución vigente proporciona algunas orientaciones a partir de las cuales es posible concretizarlo. En efecto, el citado derecho no se limita a señalar que es un atributo subjetivo del ser humano el vivir en un medio ambiente (lo que desde luego no significaría gran cosa, pues todos vivimos en uno), sino que ese ambiente debe ser “equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida”. Lo que supone que, desde una perspectiva constitucional, se tenga que considerar el medio ambiente, bajo las características anotadas, como un componente esencial para el pleno disfrute de otros derechos igualmente

² Lo prescrito en el fundamento 17 de la sentencia contenida en el Exp. 0048-2004-PI/TC, ha sido recogida dentro del expediente N° 03510-2003-AA/TC.

fundamentales reconocidos por la Norma Suprema y los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

A partir de la referencia a un medio ambiente “equilibrado”, el Tribunal Constitucional considera que es posible inferir que dentro de su contenido protegido se encuentra el conjunto de bases naturales de la vida y su calidad, lo que comprende, a su vez, sus componentes bióticos, como la flora y la fauna; los componentes abióticos, como el agua, el aire o el subsuelo; los ecosistemas e, incluso, la ecósfera, esto es, la suma de todos los ecosistemas, que son las comunidades de especies que forman una red de interacciones de orden biológico, físico y químico. A todo ello, habría que sumar los elementos sociales y culturales aportantes del grupo humano que lo habite. Tales elementos no deben entenderse desde una perspectiva fragmentaria o atomizada, vale decir, en referencia a cada uno de ellos considerados individualmente, sino en armonía sistemática y preservada de grandes cambios”.

Siguiendo esta línea, el Ordenamiento Territorial debe tomar en cuenta al medio ambiente, considerando sus componentes de manera conjunta y armonizada para lograr preservarla en cumplimiento a su finalidad de orientar la ocupación ordenada del territorio; asignando usos y exclusiones de uso, con el único propósito de garantizar el goce y disfrute de un ambiente adecuado y equilibrado para el desarrollo de la vida.

El reconocimiento del derecho fundamental de vivir y disfrutar de un ambiente equilibrado, implica la protección al sistema complejo y dinámico de todos sus componentes. Reconocido por el TC nuevamente al establecer:

Como destaca el inciso 22 del Artículo 2 de la Constitución, se tiene el derecho a un medio ambiente “equilibrado”, lo que significa que la protección comprende al sistema complejo y dinámico en el que se desarrolla la vida. (Fundamento 8 / Exp N° 0964-2002-AA/TC)

Concordando así, con la afirmación de que el derecho al goce de un medio ambiente equilibrado y adecuado, siempre va ir ligado a la obligación del Estado y de los particulares, de preservar dicho medio ambiente, desde su visión como conjunto de elementos y su interrelación entre estos. (Jimenez Vivas, 2013, pág. 323) Por ello resulta primordial establecer un vínculo entre este derecho y el Ordenamiento Territorial para que en la medida que se va desarrollando este proceso no se tenga que presentar conflictos intersectoriales ni mucho menos ambientales; sobre todo si se pretende lograr un desarrollo sostenible.

Al respecto, en informe titulado “Nuestro futuro común” de 1987, la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo define al “desarrollo sostenible” como la satisfacción de “las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”; acuñando como pilares básicos que deben sustentarse de manera equilibrada: al desarrollo económico, al desarrollo social y a la protección del medio ambiente.

Es de notar que el desarrollo sostenible va de la mano con el aspecto económico, social vinculado con el medio ambiente; si consideramos que para la Organización de las Naciones Unidas (ONU) “el medio ambiente es parte integrante del desarrollo económico y social, los que no se podrán alcanzar sin la preservación del medio

ambiente”; podremos decir que mantener en equilibrio al ambiente donde nos desempeñamos como seres humanos garantiza nuestro desarrollo de la vida.

Al respecto, el Tribunal Constitucional hace referencia que el desarrollo sostenible es un principio que *“constituye una pauta basilar para que la gestión humana sea capaz de generar una mayor calidad y condiciones de vida en beneficio de la población actual, pero manteniendo la potencialidad del medio ambiente para satisfacer las necesidades y las aspiraciones de vida de las generaciones futuras”*.

(Fundamento 18 - Exp. 0048-2004-TC)

Además para alcanzar un desarrollo sostenible se requiere de la responsabilidad social, que *“implica la generación de actitudes y comportamientos de los agentes económicos y el establecimiento de políticas de promoción y el desarrollo de actividades que, en función del aprovechamiento o uso de los bienes ambientales, procuren el bien común y el bienestar general”*.(Fundamento 19 - Exp. 0048-2004-TC).

Entonces podemos decir que, al ser considerado el Ordenamiento Territorial como una política de planificación, también tiene parte dentro del desarrollo sostenible del país; ya que, para lograrlo, se debe tomar en cuenta la relación existente entre el bienestar social y el medio ambiente; relacionándolo con su conservación para no poner en peligro la paz, la igualdad y el respeto a los derechos humanos.

1.2. Formulación del problema

¿Cuáles son las consecuencias jurídicas de la aplicación del Artículo 22 de la ley N° 30230 en el proceso de Ordenamiento Territorial peruano?

1.3. Objetivos

1.3.1. Objetivo general

Determinar las consecuencias jurídicas de la aplicación del Artículo 22 de la Ley 30230 en el proceso de Ordenamiento Territorial peruano.

1.3.2. Objetivos específicos

- a) Determinar que es una consecuencia jurídica.
- b) Determinar cuáles son los fundamentos jurídicos para la emisión del Artículo 22 de la Ley 30230.
- c) Establecer que es ordenamiento territorial y cuál es su naturaleza jurídica.
- d) Establecer que se entiende por derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de vida.

1.4. Hipótesis

Las consecuencias jurídicas de la aplicación del Artículo 22 de la ley 30230 en el proceso de Ordenamiento Territorial peruano son:

- a) La desnaturalización jurídica del Ordenamiento Territorial.
- b) La vulneración del derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida.

CAPÍTULO II. METODOLOGÍA

2.1. Tipo de investigación

La presente investigación es descriptiva, porque se dará a conocer las consecuencias jurídicas de la aplicación del Artículo 22 de la Ley que Establece Medidas Tributarias, Simplificación de Procedimientos y Permisos para la Promoción y Dinamización de la Inversión Privada en el País dentro de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial.

2.2. Población y muestra

2.2.1. Población

La presente investigación es de carácter jurídico – dogmática; es decir, “concibe el problema jurídico desde una perspectiva estrictamente formalista, descontando todo elemento fáctico o real que se relacione con la institución o especie legislativa” (Ramos, 2007, p. 112); por lo que, no resultan aplicables los criterios de muestra y población.

2.3. Técnicas e instrumentos de recolección y análisis de datos

Para la investigación se utilizó la técnica de recopilación documental, lo que permitió seleccionar y rescatar la información necesaria de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial, relacionada con la Ley 30230; y a su vez permitió demostrar la veracidad de la hipótesis planteada. El instrumento a considerarse para esta técnica es una “Hoja de Ruta”.

Asimismo, se utilizó la técnica del fichaje, mediante las fichas bibliográficas para registrar las fuentes doctrinarias (libros, revistas, artículos, textos legales, informes) consultadas; así como las fichas textuales y de resumen para almacenar los conceptos doctrinarios y aspectos jurídicos esenciales relacionados a la investigación, ya sea mediante la cita textual o mediante un resumen de las ideas principales.

Además, se utilizó la técnica de observación y análisis documental, con su instrumento la hoja de registro de datos para registrar información sobre Ordenamiento Territorial, el derecho de gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de vida y su vinculación con la Ley 30230, específicamente con el Artículo 22.

Por último, se utilizó la técnica de la entrevista, con el instrumento cuestionario, que me permitió interactuar verbalmente con las personas que conocen y trabajan en el tema de Ordenamiento Territorial, para conocer directamente su experiencia en cuanto a la aplicación y desarrollo de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial y su relación con lo prescrito en la Ley 30230, para enfocarme en cuestionar si la Política de Ordenamiento Territorial es una medida para fortalecer y promover la inversión privada en el país.

2.4. Procedimiento

El procedimiento utilizado en la presente investigación es la recopilación de documentación jurídica y doctrinaria relacionada con el tema; luego se analizó la información obtenida y se la contrastó con la entrevista realizada a los especialistas encargados del Proceso de Ordenamiento Territorial; lo que permitió encontrar como

es que se concibe a la Política Nacional de Ordenamiento Territorial como una medida para fortalecer y promover la inversión privada en el país y su relación con el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de vida.

CAPÍTULO III. RESULTADOS

3.1. El Proceso de Ordenamiento Territorial (OT) en el Perú.

El proceso de ordenamiento territorial se inicia en Perú por el año 2001 con la promulgación del Decreto Supremo N° 045-2001/PCM que declara de interés nacional el Ordenamiento Territorial, considerando que es “un proceso destinado a contribuir al desarrollo sostenible y equilibrado del país, mediante la ocupación ordenada y el uso sostenible de sus recursos naturales en el territorio”. Por otro lado, se establece que la Comisión Nacional para el Ordenamiento Territorial deberá proponer los lineamientos de política y documentos ordenadores del proceso de ordenamiento territorial.

3.1.1. Definición de Ordenamiento Territorial.

En nuestro ordenamiento jurídico la definición de Ordenamiento Territorial la encontramos en los Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial que fueron establecidos por el Ministerio del Ambiente-MINAM:

“El Ordenamiento Territorial es una política de Estado, un proceso político y técnico administrativo de toma de decisiones concertadas con los actores sociales, económicos, políticos y técnicos, para la ocupación ordenada y 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 potenciales y limitaciones, considerando criterios ambientales económicos, socioculturales, institucionales y geopolíticos.”

Asimismo, hace posible el desarrollo integral de la persona como garantía para una adecuada calidad de vida.”

El Ordenamiento Territorial es un proceso político, técnico y administrativo porque comprende la planificación y gestión del territorio (administrativo) sobre el cual se toman decisiones concertadas con los actores que de él forman parte y lo transforman (político), teniendo como base la información técnica sobre las potencialidades y limitaciones del territorio (técnico). Además, es una política de estado porque para ordenar el territorio requiere de voluntad política sostenida en las diversas gestiones de gobierno. (Ciudadana, 2014)

El proceso de Ordenamiento Territorial tiene como punto de partida a la Zonificación Ecológica y Económica, que viene a ser 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.

Dentro de la normatividad nacional, en temas de Ordenamiento Territorial se han ido emitiendo diferentes dispositivos legales, que a medida que avanza su desarrollo han servido de apoyo en su elaboración; además han ido plasmando la definición de OT y estableciendo su finalidad; por otro lado, también se puede observar dentro de esta normativa una relación y vinculación muy estricta y conexas entre los términos que definen tanto a la ZEE como al OT; en ese sentido, tenemos:

Tabla 1:

*Definiciones de Ordenamiento Territorial y su Vinculación con la Zonificación
Ecológica Económica en los Diferentes Dispositivos Legales en Perú*

Norma	Definición
<p>Ley orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. Ley N ° 26821</p>	<p>Artículo 11. La Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) del país se aprueba a propuesta de la Presidencia del Consejo de Ministros, en coordinación intersectorial, como apoyo al ordenamiento territorial a fin de evitar conflictos por superposición de títulos y usos inapropiados, y demás fines. Dicha Zonificación se realiza en base a áreas prioritarias conciliando los intereses nacionales de la conservación del patrimonio natural con el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.</p>
<p>Ley General del Ambiente Ley N ° 28611</p>	<p>Artículo 19. (...) El ordenamiento territorial ambiental es un instrumento que forma parte de la política de ordenamiento territorial. Es un proceso técnico-político orientado a la definición de criterios e indicadores ambientales que condicionan la asignación de usos territoriales y la ocupación ordenada del territorio.</p>
<p>Reglamento de la Zonificación Ecológica y Económica Decreto Supremo N° 087-2004-PCM</p>	<p>Artículo 1. La Zonificación Ecológica y Económica-ZEE, es un proceso dinámico y flexible para la identificación de diferentes alternativas de uso sostenible de un territorio determinado, basado en la evaluación de sus potencialidades y limitaciones con criterios físicos, biológicos, sociales, económicos y culturales. Una vez aprobada la ZEE se convierte en un instrumento técnico y orientador del uso sostenible de un territorio y de sus recursos naturales.</p>

Reglamento Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental Decreto Supremo N° 008-2005-PCM	Artículo 53. (...) <p>El ordenamiento ambiental del territorio es un instrumento que forma parte de la política de ordenamiento territorial. Es un proceso técnico-político orientado a la definición de criterios e indicadores ambientales para la asignación de usos territoriales y la ocupación ordenada del territorio.</p> <p>La asignación de usos se basa en la evaluación de las potencialidades y limitaciones del territorio utilizando, entre otros, criterios físicos, biológicos, ambientales, sociales, económicos y culturales, mediante el proceso de zonificación ecológica y económica.</p>
Política Nacional del Ambiente Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM	El Ordenamiento Territorial nacional y la Zonificación Ecológica Económica, son el soporte para la conservación, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y de la diversidad biológica, así como la ocupación ordenada del territorio.
Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial Resolución Ministerial N° 026-2010-MINAM	El Ordenamiento Territorial es una política de Estado, un proceso político y técnico administrativo de toma de decisiones concertadas con los actores sociales, económicos, políticos y técnicos, para la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio (...)
Guía Metodológica para la Elaboración de los Instrumentos Técnicos Sustentatorios para el Ordenamiento Territorial	EL Ordenamiento Territorial <p>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 uso sostenible del territorio.</p> Zonificación Ecológica y Económica - ZEE

Resolución Ministerial N° 135-2013-MINAM	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.
Lineamientos para la formulación de proyectos de inversión pública en materia de ordenamiento territorial	El ordenamiento territorial es una política de Estado, un proceso político y técnico administrativo de toma de decisiones concertadas con los actores sociales, económicos, políticos y técnicos, para la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio.
Resolución Directoral N° 007- 2013-EF7 - 63.01	
Guía Metodológica de la Zonificación Ecológica y Económica Decreto del Consejo Directivo N° 010-2006- CONAM-CD	El Ordenamiento Territorial, es el Instrumento que forma parte de la política de Estado sobre el Desarrollo Sostenible. Proceso Político en la medida que involucra la toma de decisiones concertadas de los actores sociales, económicos, políticos y técnicos, para la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio.

Fuente: Compendio Normativo en Ordenamiento Territorial - Ministerio del Ambiente

Elaboración: Propia

El presente cuadro nos da a conocer el criterio uniforme que existe en la diversa normativa nacional respecto del Ordenamiento Territorial y la ZEE; al concebirlos como un instrumento político encargado de establecer criterios técnicos administrativos orientados a la asignación, uso y ocupación ordenada del territorio, evitando sobreposición y usos inapropiados.

El cuadro anterior, nos muestra la vinculación estrecha que existe entre la ZEE y el OT, lo que nos permite identificar de una manera más clara y precisa que la finalidad del Ordenamiento Territorial juntamente con la Zonificación Ecológica Económica ~~es en~~ la de determinar y asignar usos y exclusiones de uso en un territorio determinado.

Siguiendo esta línea, en diversas regiones del país han iniciado con el proceso de ordenamiento territorial, teniendo a la actualidad un 68% de regiones con su ZEE aprobadas según el reporte emitido por la Dirección General de Ordenamiento Territorial del Ministerio del Ambiente.

3.1.2. Implicancias Jurídicas Del Ordenamiento Territorial (OT):

En Perú, las políticas de Ordenamiento Territorial se vienen implementando desde hace varios años; teniendo sus inicios por los años 50 y 60 con acciones enfocadas en temas de demarcación (límites) y organización territorial; con procesos sectoriales de ordenamiento basados en estudios integrales de recursos naturales, zonificación de suelo urbano, creación de áreas protegidas y mapas de uso de capacidad del suelo. Posteriormente en los años 80 este proceso fue marcado por la preocupación de lograr una gestión responsable de los recursos naturales, la protección del ambiente y la utilización racional del territorio, frente al crecimiento económico. En los años 90 se inician los procesos de Zonificación Ecológica Económica – ZEE específicamente en la Amazonía propiciados por los países miembros del Tratado de Cooperación Amazónica. (Ciudadana, 2014)

Como podemos apreciar, el tema de OT viene siendo visto desde hace décadas y no es que hasta el año 2001 mediante DS N° 045-2001/PCM se declara de interés nacional el Ordenamiento Territorial (OT). Cabe preguntarse ¿Por qué habiéndose declarado a este proceso de interés nacional, no se promulga una ley que regule este proceso?; existiendo actualmente, una normativa dispersa que intenta imponer lineamientos base y guías metodológicas, que intentan direccionar la ejecución de este proceso; y como lo mencionara Bernaola: “La falta de decisión política para impulsarlo, ha truncado el desarrollo de los

planes de ordenamiento territorial (POT) regionales.”; pero no solo la falta de voluntad política en los temas de Ordenamiento Territorial, son un problema dentro de este; a ello se suma, la visión sectorial que se tiene de los recursos, la ausencia de información suficiente y adecuada para comprender este tema de gran importancia nacional y la falta de recursos financieros.

En el año 2002, mediante Ley 27680, se aprueba la reforma constitucional que modificó de manera íntegra el capítulo XIV sobre descentralización, con el propósito de hacer factible este proceso; esta reforma trajo consigo cambios significativos en el Ordenamiento Territorial, en la medida que se estableció el planeamiento en función de la demarcación política y se dispuso la participación de los sectores sociales dentro del planeamiento y la gestión pública; pese a esto, lo evidente es que no se tiene una orientación clara de Ordenamiento Territorial (Análisis de la Legislación Sobre Planificación Territorial en el Perú, pág. 13).

A toda una gama de normas con incidencias en temas de OT se suma la Ley Orgánica de Bases de la Descentralización - Ley 27783, pero esta no define competencias específicas en temas de Ordenamiento Territorial, ya que existe en la planificación del territorio, una superposición de funciones entre los diferentes niveles de gobierno; sino esta se manifiesta en el caso de los espacios de cuencas, los corredores económicos, las áreas naturales protegidas o el sistema de ciudades intermedias; así lo manifiesta Javier Azpur, coordinador ejecutivo del “Grupo Propuesta Ciudadana”. Por otro lado, está la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, que define funciones de los gobiernos regionales, aunque no bien definidas en Ordenamiento Territorial, pero que son relevantes puesto que tratan de la

responsabilidad sobre la distribución territorial de la población en función de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y de la capacidad que tienen que desarrollar las ciudades en temas migratorios.

En lo que respecta al Proceso de Ordenamiento Territorial en nuestro país, los siguientes dispositivos legales nos dan a conocer como es que se tiene que desarrollar este proceso y que aspectos se tienen que considerar para su elaboración, aprobación y ejecución.

Tabla 2:

Marco Normativo en Ordenamiento Territorial – Perú

Norma	Año	Finalidad
Ley de Demarcación y Organización Territorial Ley 27795	2002	Definir acciones y procedimientos que se deben seguir para la demarcación territorial, el saneamiento de límites y la organización racional del territorio nacional.
Decreto Supremo N° 087-2004-PCM Reglamento de Zonificación Ecológica Económica (ZEE)	2004	Desarrolla las características de la ZEE en el país.
Decreto del Consejo Directivo N° 010-2006-CONAM-CD Guía Metodológica de la Zonificación Ecológica y Económica	2006	Establecer los procedimientos a considerar en el proceso de Ordenamiento Territorial.
Resolución Ministerial N° 026-2010-MINAM Lineamientos de políticas para el Ordenamiento Territorial	2010	Articular las políticas sectoriales con incidencia en Ordenamiento Territorial y

orientar la acción de los gobiernos regionales y locales en este campo.

**Resolución Ministerial N° 139-
2011-MINAM**

Estrategia Nacional de
Zonificación Ecológica
Económica

2011

Establecer que la aplicación de la estrategia de ZEE es válida para todo el territorio nacional y que debe ser cumplida, durante los próximos diez años, por el gobierno nacional, las entidades sectoriales, los gobiernos regionales y locales, así como por el sector privado

**Resolución Ministerial N° 135-
2013-MINAM**

Guía Metodológica para la
Elaboración de los Instrumentos
Técnicos Sustentatorios para el
Ordenamiento Territorial

2013

Dar a conocer los diferentes instrumentos técnicos sustentatorios que tiene el Ordenamiento Territorial y en que consiste su elaboración.

Fuente: Compendio Normativo en Ordenamiento Territorial – Ministerio del Ambiente

Elaboración: Propia

El presente cuadro nos da a conocer los diferentes dispositivos legales a ser considerados en el proceso de Ordenamiento Territorial. Además de este podemos entender que la Zonificación Ecológica Económica determina el inicio del OT, la misma que en conjunto con los instrumentos técnicos sustentatorios darán origen al Plan de Ordenamiento Territorial.

La tabla N°02 nos permite identificar una variada gama de normas que en la medida que se desarrolla el Ordenamiento Territorial en Perú se han ido implementando; lo que ha permitido identificar a la ZEE como punto de partida en el proceso de ordenar el territorio; además nos da a conocer los instrumentos técnicos sustentatorios a ser considerados dentro de este proceso desde su inicio hasta finalizar con la aplicación del Plan de Ordenamiento Territorial.

3.1.3. Finalidad, Principios y objetivos de la Zonificación Ecológica Económica – ZEE y Ordenamiento Territorial – OT.

Los principios y objetivos que deben ser tomados en cuenta para el desarrollo del proceso de OT los encontramos en la Resolución Ministerial N° 026-2010-MINAM y en el Reglamento de la ZEE aprobado mediante DECRETO SUPREMO N° 087-2004-PCM podemos ver la finalidad, principios y objetivos que la rigen.

Principios del Ordenamiento Territorial:

1. La sostenibilidad del uso y la ocupación ordenada del territorio en armonía con las condiciones del ambiente y de seguridad física, a través de un proceso gradual de corto, mediano y largo plazo, enmarcados en una visión de logro nacional.
2. La integralidad, teniendo en cuenta todos sus componentes físicos, biológicos, económicos, sociales, culturales, ambientales, políticos y administrativos, con perspectiva de largo plazo.
3. La complementariedad en todos niveles territoriales, propiciando la articulación de las políticas nacionales, sectoriales, regionales y locales.
4. La gobernabilidad democrática, orientada a armonizar políticas, planes, programas, procesos, instrumentos integrando mecanismos de participación e información.
5. La subsidiariedad, como un proceso descentralizado con responsabilidades definidas en cada uno de los niveles nacionales, regional y local.
6. La equidad, orientada a generar condiciones para asegurar mejor la correlación de la diversidad territorial en los procesos de toma de decisiones, acceso a recursos productivos, financieros y no financieros; de tal forma, que se garanticen las oportunidades, bienes y servicios en todo el país.

7. EL respeto a la diversidad cultural, los conocimientos colectivos, y la forma de uso y manejo tradicionales del territorio y los recursos naturales, en concordancia con lo establecido en el Artículo 89 de la Constitución Política del Perú.
8. La competitividad, orientada a su incremento y a maximizar las potencialidades del territorio.

Tabla 3:

Finalidad de la Zonificación Ecológica Económica y Ordenamiento Territorial

	ZEE	OT
Finalidad	Orientar la toma de decisiones sobre los mejores usos del territorio, considerando las necesidades de la población que la habita y en armonía con el ambiente.	Alcanzar una ocupación ordenada, uso sostenible y estructuración del Territorio para contribuir al desarrollo territorial y alcanzar el desarrollo integral de la persona como garantía para una adecuada calidad de vida.

Elaboración: Propia

En la presente tabla se observa que la ZEE y el de OT mantienen un nexo en lo que respecta a sus objetivos al mostrar que la ZEE orienta a una toma de decisiones en lo que respecta al uso del territorio lo que permitirá el cumplimiento del fin del OT que es lograr una ocupación ordenada y uso sostenible del territorio; con el único propósito de garantizar una adecuada calidad de vida.

Tabla 4:

Objetivos de la Zonificación Ecológica Económica y el Ordenamiento Territorial

	ZEE	OT
Objetivos	<ol style="list-style-type: none"> 1. Conciliar los intereses nacionales de la conservación del patrimonio natural con el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales; 2. Orientar la formulación, aprobación y aplicación de políticas nacionales, sectoriales, regionales y locales sobre el uso sostenible de los 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Promover y facilitar, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables, la utilización y gestión responsable de los recursos naturales no renovables; así como, la diversidad biológica, la ocupación ordenada del territorio en concordancia con sus características,

recursos naturales y del territorio, así como la gestión ambiental en concordancia con las características y potencialidades de los ecosistemas, la preservación del patrimonio natural y cultural, el bienestar y salud de la población.

bienestar de la población;

3. Proveer el sustento técnico para la formulación de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, en el ámbito nacional, regional y local;

4. Apoyar el fortalecimiento de capacidades de las autoridades correspondientes para conducir la gestión de los espacios y los recursos naturales de su jurisdicción;

5. Proveer información técnica y el marco referencial para promover y orientar la inversión pública y privada.

6. Contribuir a los procesos de concertación entre los diferentes actores sociales sobre la ocupación y uso adecuado del territorio.

2. Impulsar el desarrollo del territorio nacional de manera equilibrada y competitiva con participación de los agentes públicos, privados y comunales mediante una adecuada planificación del territorio.

3. Prevenir y corregir la localización de los asentamientos humanos, de la infraestructura económica y social, y de las actividades productivas en zonas de riesgos (identificando las condiciones de vulnerabilidad).

4. Contribuir a revertir los procesos de exclusión y de pobreza, fortaleciendo y facilitando un desarrollo territorial armónico.

5. Revertir los procesos de deterioro de los ecosistemas y usos no sostenibles del territorio y de los recursos naturales.

Fuente: Reglamento de la Zonificación Ecológica Económica

Elaboración: Propia

Como se puede observar los objetivos a alcanzar tanto de la ZEE y el OT están orientados en una misma dirección y concuerdan en lograr una ocupación ordenada del territorio y el uso sostenible de los recursos naturales, tomando en cuenta sus características, potencialidades, limitaciones y cuidado del medio ambiente. Además, promover la intervención y participación de los agentes que involucren su desarrollo y promover la inversión pública y privada con el propósito de eliminar la pobreza y fortalecer el desarrollo del país.

El contenido de la tabla N°03 y N°04 nos permite identificar la finalidad vinculante y orientadora que tienen la ZEE y el OT que no es más que la identificación del territorio para lograr una asignación adecuada de los usos y exclusiones de uso del territorio con el propósito de alcanzar la ocupación ordenada del mismo, tomando en cuenta la participación y orientación de los diferentes entes del gobierno en coordinación con los actores sociales; cuyo propósito a alcanzar es el desarrollo adecuado de la vida.

3.1.4. Lineamientos de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial:

La política nacional de medio ambiente aprobada mediante Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM, cuyo objetivo primordial es mejorar la calidad de vida de las personas y el desarrollo sostenible del país, de manera responsable y congruente con el respeto de los derechos fundamentales de la persona; dentro del eje Conservación y Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales y de la Diversidad Biológica encontramos al Ordenamiento Territorial (OT); cuyos lineamientos constan en impulsar el OT nacional y la Zonificación Ecológica Económica como soporte para la conservación, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y de la diversidad biológica, así como la ocupación ordenada del territorio; incorporar en los procesos de Ordenamiento Territorial el análisis del riesgo natural y antrópico, así como las medidas de adaptación al cambio climático; impulsar mecanismos para prevenir el asentamiento de poblaciones y el desarrollo de actividades socioeconómicas en zonas con alto potencial de riesgo ante peligros naturales y antrópicos; e impulsar el OT como base de los planes de desarrollo concertado y de desarrollo de fronteras, en la gestión de cuencas hidrográficas y las zonas marino costeras (MINAM, Política Nacional de Ambiente, 2009, pág. 25).

Los Lineamientos de la Política de Ordenamiento Territorial, aprobados mediante Resolución Ministerial N° 026-2010-MINAM, se sustenta en los principios de sostenibilidad, integridad, complementariedad, gobernabilidad democrática, subsidiaridad, equidad, respeto a la diversidad cultural y la competitividad; que deben servir como cimiento para alcanzar el desarrollo sustentable y garantizar la calidad de vida; en donde se debe sentir la participación armonizada entre los tres niveles de gobierno, en absoluta coordinación e integración con los agentes económicos, ambientales, sociales y culturales que también forman parte del proceso de ordenar el territorio.

Y como se argumenta dentro de los Lineamientos de la Política de Ordenamiento Territorial, el proceso de OT se convierte en piedra angular para el desarrollo integral del país, teniendo una orientación con base productiva competitiva y sostenible a nivel de todas las regiones, considerando potencialidades y limitaciones, articulando los proyectos de inversión pública y privada, facilitando y priorizando el desarrollo a largo plazo (MINAM, Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial, 2013).

Los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) son instrumentos de planificación y gestión del desarrollo sostenible, articulados a los planes ambientales y de desarrollo económico social; en ese sentido los lineamientos establecen que los POT son dinámicos, fundamentalmente participativos y se construyen sobre la base de la ZEE; además deben considerar el uso del territorio sobre criterios ambientales, socioculturales, económicos y de seguridad física.

3.1.5. Un breve alcance del Proceso de Ordenamiento Territorial en la Región Cajamarca - Perú.

La incidencia política para impulsar el proceso de ZEE en Cajamarca se desarrolló en el periodo 2003-2006, en virtud a la labor de la Comisión Ambiental Regional. En el año 2005, el Gobierno Regional Cajamarca, promulgó la Ordenanza Regional N° 012-2005-GRCAJ-CR que declara de prioridad regional el Proceso de Ordenamiento Territorial Regional, instrumento base de la ZEE (Quispe, 2017); dando inicio al proceso de Ordenamiento Territorial en la región de Cajamarca. Tras una serie de actividades participativas con los diferentes actores involucrados en dicho proceso es que en el año 2010 el Consejo Regional aprueba por mayoría la ZEE del departamento de Cajamarca mediante Ordenanza Regional N° 018-2010-GRCAJ-CR, considerándola como un instrumento técnico que permite identificar las potencialidades y limitaciones que presenta el territorio de la Región Cajamarca y recomienda diversas alternativas para el uso sostenible de los recursos naturales y la ocupación segura del espacio físico.

Es importante destacar que la Zonificación Ecológica Económica-ZEE de la región Cajamarca, cuyo estudio, con 120 zonas ecológicas económicas incluidas en 5 grandes zonas (Zonas productivas, Zonas de Protección y Conservación Ecológica, Zonas de Tratamiento Especial, Zonas de Recuperación y Zonas para Vocación Urbano Industrial), ha sido declarado viable a efectos de iniciar su Plan de Ordenamiento Territorial (POT), por el Ministerio del Ambiente a través de la RV. N° 005-2011-VM DERN-MINAM, de fecha 4 de noviembre del 2011.

En noviembre del año 2012, el Gobierno Regional de Cajamarca realizó el lanzamiento oficial del proceso para la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial. Sin embargo, a pesar de haber remitido al MINAM los siete diagnósticos por subsistema, estos fueron observados en febrero de 2013, recomendándose como paso previo la elaboración de Estudios Especializados (EE), los cuales se oficializan con la entrada en vigencia de la Resolución Ministerial (RM) N° 135-2013-MINAM, publicada en mayo de 2013, a partir de la cual se amplía el número de instrumentos técnicos sustentatorios para el ordenamiento territorial, así lo manifestó la Ing. Alicia Quispe Mogollón, ex Sub Gerente de la Sub Gerencia de Acondicionamiento Territorial del Gobierno Regional de Cajamarca.

Siguiendo la misma línea y como es de conocimiento a partir del año 2013 para llegar al Plan de Ordenamiento Territorial no basta contar con la ZEE aprobada, sino que a ello se suma la elaboración de Estudios Especializados y del Diagnostico Integrado del Territorio; en ese sentido el Gobierno Regional de Cajamarca ya cuenta con la elaboración de los Estudios Especializados y el Diagnóstico Integral del Territorio, los mismos que llevan esperando siete años, desde la entrada en vigencia de la RM N° 135-2013-MINAM para lograr la opinión favorable del MINAM.

3.1.6. El Ordenamiento Territorial en América Latina.

La Comisión Económica Para América Latina y el Caribe en el año 2001, dentro del Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe, en su versión actualizada, los países de la región concuerdan, entre otros, en la necesidad de *“Adoptar mecanismos de gestión y ordenamiento territorial para la protección y reconstitución de los sistemas biofísicos compartidos por más de un país de la región, mediante acciones coordinadas que faciliten el manejo integral del medio ambiente y los recursos naturales (cuencas hidrográficas, bordes costeros, zonas montañosas)”*

Siguiendo esta línea, el inicio de la ordenación del territorio (OT) en los países latinoamericanos se remota a la década de los ochenta. Desde su origen ha sido concebida de manera diversa, asociada a las políticas ambientales, urbanísticas, de desarrollo económico regional y de descentralización. Hoy predomina la idea de la ordenación como instrumento o estrategia para lograr el desarrollo sustentable, entendido en términos de política plurisectorial, horizontal. (Massiris, 2002)

En los países de América Latina para definir al Ordenamiento Territorial se ha tenido que iniciar examinando persuasivamente la esencia del mismo, a partir de distintos conceptos y definiciones que se han venido dando. En este sentido podemos encontrar diversas definiciones según el país en donde se viene desarrollando este proceso, conforme se puede verificar en la siguiente tabla.

Tabla 5:

Conceptos de Ordenamiento Territorial en algunos países Latinoamericanos

País	Concepto de Ordenamiento Territorial
Argentina	“Conjunto de acciones técnico-político-administrativas para la realización de estudios, la formulación de propuestas y la adopción de medidas específicas en relación con la organización de un territorio, a fin de adecuarlo a las políticas y objetivos de desarrollo general establecidos por los distintos niveles jurisdiccionales (Nación, Provincia, Municipio) y en concordancia con sus respectivas estrategias” (Provincia de Buenos Aires 1977).
Bolivia	“Proceso de organización del uso y la ocupación del territorio, en función de sus características biofísicas, ambientales, socioeconómicas, culturales

y político-institucionales, con la finalidad de promover el desarrollo sostenible del país” (Senado Nacional 2001).

Colombia “Conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales” (Congreso de la República de Colombia 1997).

Costa Rica “Proceso dinámico, interactivo e iterativo de diseño de cambios integrales en las políticas públicas para la clasificación y el uso racional, eficiente y estratégico del territorio, de acuerdo con criterios económicos, culturales y de capacidad de carga ecológica y social” (Ministerio de Planificación Nacional 1992: 3).

Cuba “Disciplina técnico administrativa destinada a mejorar las condiciones que tiene el territorio para las funciones sociales y económicas. Se concreta en los ámbitos nacional, provincial, municipal y urbano y su contenido fundamental es la estructuración del espacio físico” (Instituto de Planificación Física 2001).

Chile “Acción estatal ejercida consensuadamente, que permite la integración pública y privada, orientada a armonizar los usos del territorio, tanto público como privado, propendiendo a un uso racional y sustentable del territorio en su más amplio sentido” (CONAMA 1998).

Ecuador “Zonificación económica, social y ecológica del país sobre la base de la capacidad del uso de los ecosistemas, las necesidades de protección del ambiente, el respeto a la propiedad ancestral de las tierras comunitarias, la conservación de los recursos naturales y del patrimonio

natural. Debe coincidir con el desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio. El ordenamiento territorial no implica una alteración de la división político administrativa del Estado” (Congreso Nacional de Ecuador 1999).

El Salvador “Establecer normas que regulen, promuevan, estimulen y coordinen, la eficiente y ordenada utilización del territorio nacional, haciendo el adecuado uso del suelo para la explotación racional y sostenible de los recursos naturales” (Asamblea Legislativa 1998).

Honduras “Establecer un conjunto coherente de normas y principios, que regulen el proceso de ordenamiento territorial y de los asentamientos humanos, promoviendo la relación armónica entre la población y el territorio, orientando a la inversión pública y privada, fomentando la optimización del uso de los recursos naturales renovables y no renovables, para lograr el desarrollo sostenible” (Gobierno de Honduras 1999).

México “Estrategia de desarrollo socioeconómico que, mediante la adecuada articulación funcional y espacial de las políticas sectoriales, busca promover patrones sustentables de ocupación y aprovechamiento del territorio” (SEDESOL y otros 2000).

Fuente: Pierre Foy Valencia-Consideraciones Jurídicas sobre Ordenamiento Territorial Ambiental.

Elaboración: Propia

En la presente tabla se puede observar que países latinoamericanos definen al Ordenamiento Territorial como aquel proceso político administrativo que permite orientar el uso y ocupación ordenada del territorio considerando aspectos ambientales, sociales, culturales y económicos.

Dentro del proceso de Ordenamiento Territorial a nivel latinoamericano a partir del año 2010 se ha observado tendencias de consolidación con un enfoque activo, ya que al OT se le considera como instrumento de planificación del desarrollo territorial, tal como se da a conocer en la anterior tabla. Es así que, la política de OT en América Latina se enfoca en: la planificación física espacial, que hace referencia a la regulación del uso del suelo urbano u

ordenamiento municipal; la planificación ambiental, referida a la protección ambiental y prevención de desastres; la planificación territorial sectorial, ligada a la ordenación del sistema regional y nacional de asentamientos urbanos o al desarrollo regional; y la planificación territorial integral, que articula la planificación económica, social y ambiental con el Ordenamiento Territorial. (Massiris C. Á., 2013)

Conforme a lo mencionado por Massiris en relación a la política de OT en América Latina, la mayoría de países coexisten en los distintos enfoques que se mencionaron anteriormente, los cuales se expresan en políticas y planes a partir de los cuales se interviene sobre el territorio. Luego de un examen comparativo realizado a 10 normas (el Marco General de OT de Bolivia (1996), la Ley de POT municipales y distritales de Colombia (1997), la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial de Honduras (2003), la Ley de OT y Desarrollo Sostenible de Uruguay (2008), el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización de Ecuador (2010), Los Lineamientos de OT de Perú (2010), la Ley de OT de El Salvador (2011), el Proyecto de Ley Nacional de Planificación y OT de Argentina (2012), el Proyecto de Ley General de Desarrollo y OT de Nicaragua (2012) y la Política Nacional de OT de Costa Rica; se ha concebido el OT en América Latina como:

“Política de estado y proceso político-técnico-administrativo, concertado y prospectivo, con el que se pretende configurar, en el largo plazo, una organización del uso y la ocupación del territorio y orientar la transformación del mismo, de acuerdo con principios de sostenibilidad ecológica, equidad territorial, respeto a la diversidad cultural y conciliación del desarrollo económico, social y ambiental. Todo ello, en la búsqueda de mejores condiciones de vida para todos los habitantes del territorio.”

A nivel latinoamericano se ha establecido el objetivo de la política de Ordenamiento Territorial:

“Complementar la planificación económica, social y ambiental con la territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su transformación y aprovechamiento sostenible, a través de estrategias de planificación física espacial (ordenamiento pasivo) en escalas locales y de desarrollo territorial sostenible (ordenamiento activo) en escalas regionales y nacional. Promover un grado de certidumbre a la inversión pública, privada y social.

Así mismo, se establecieron las finalidades y principios que se deben considerar dentro de este proceso:

Tabla 6:

Principios y finalidades del Ordenamiento Territorial en América Latina

Principios	Finalidades
1. Prevalencia del interés general sobre el particular.	1. Regular el uso y ocupación de los territorios en los ámbitos locales (urbano, metropolitano, municipal, provincial, subregional) (ordenamiento pasivo).
2. Distribución equitativa de cargas y beneficios.	2. Propiciar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y la protección ambiental (ordenamiento ambiental).
3. Función social y ecológica de la propiedad.	3. Reducir o evitar la ocurrencia de catástrofes por fenómenos naturales o socionaturales (ordenamiento ambiental).
4. Conciliación / armonización del desarrollo económico, la sustentabilidad ambiental y la equidad social.	4. Impulsar el desarrollo territorial sostenible en armonía con el medio ambiente (ordenamiento activo).
5. Calidad de vida o bienestar humano como fin último.	

Fuente: Políticas de Ordenamiento Territorial en América Latina – Massiris Cabeza Angel

Elaboración: Propia

De la presente tabla se puede apreciar que la finalidad del Ordenamiento Territorial para los países latinoamericanos se centra en el uso y ocupación del territorio tanto local como nacional, sin dejar de lado la conservación de los recursos naturales y el cuidado del medio ambiente. Dentro de este proceso los principios rectores son los que direccionan el desarrollo óptimo de este proceso.

Como podemos observar a nivel Latinoamericano se han implementado principios en Ordenamiento Territorial, los mismos que son entes rectores dentro de este proceso, que coadyuban a cumplir su finalidad que se centra en un uso y ocupación ordenada del territorio con el único propósito de mejorar la calidad de vida; en ese sentido, a nivel de América Latina se han ido desarrollando diferentes dispositivos legales que evidencian el desarrollo del proceso de Ordenamiento Territorial, los cuales sirven como soporte legal de este proceso; así tenemos en la siguiente tabla:

Tabla 7:

Legislación sobre Ordenamiento Territorial en América Latina

Año	País	Norma
2010	Perú	Lineamientos de OT del MINAM. Visión integral.
2011	Ecuador	Lineamientos generales para la planificación territorial descentralizada. Guía para la formulación de planes. Planes de OT regionales, provinciales, cantonales y parroquiales.
2011	Chile	Guía para la formulación de PROT.
2011	Colombia	Ley orgánica de OT.
2011	Paraguay	Plan marco de desarrollo y OT de Paraguay
2012	Argentina	Ley Nacional de OT (en aprobación).
2012	Nicaragua	Ley General de Desarrollo y OT de la República (en aprobación).
2012	Guatemala	Ley de Ordenación y desarrollo territorial (en aprobación).
2012	Costa Rica	Política Nacional de OT 2012-2040.

Fuente y Elaboración: Massiris Cabeza Ángel – Políticas de Ordenamiento Territorial en América Latina

En el presente cuadro se puede observar los dispositivos legales que regulan el proceso de Ordenamiento Territorial en los Países de América Latina.

La tabla nos muestra normativa que ha sido implementada en países latinoamericanos desde el año 2010; es así que Colombia, Argentina, Nicaragua y Guatemala cuentan con una ley en Ordenamiento Territorial y Costa Rica, Paraguay, Chile, Ecuador y Perú actualmente se encuentran trabajando en la implementación de una ley en OT.

3.2. EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DENTRO DE LA LEY QUE ESTABLECE MEDIDAS TRIBUTARIAS, SIMPLIFICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS Y PERMISOS PARA LA PROMOCIÓN Y DINAMIZACIÓN DE LA INVERSIÓN PRIVADA EN EL PAÍS – Ley 30230.

Como se mencionó en la parte introductoria, el 18 de junio del año 2014 el ex presidente Ollanta Humala Taso y el ex presidente de consejo de ministros René Cornejo Díaz presentaron el Proyecto de Ley Establece Medidas Tributarias Simplificación de Procedimientos y Permisos para la Promoción y Dinamización de la Inversión Privada en el País, el mismo que fue signado con el número 3627 y a solicitud de ambos que se le dé el trámite de urgente y conforme a lo establecido en el Artículo 77 del Reglamento del Congreso pase para su estudio y dictamen a la Comisión de Economía, Banca y Finanzas e Inteligencia Financiera; en ese sentido con fecha 25 de junio de 2014 dicha comisión emite dictamen favorable recomendando la aprobación de dicho proyecto de ley, dictamen que fue recibido por el área de trámite documentario del Congreso de la República el 27 de junio de 2014 para finalmente ser promulgada la Ley que Establece Medidas Tributarias

Simplificación de Procedimientos y Permisos para la Promoción y Dinamización de la Inversión Privada en el País un 11 de julio de 2014.

3.2.1 Motivos en los que se fundamenta la expedición de la Ley 30230:

Uno de los fundamentos económicos que respalda la promulgación de esta ley, planteada por el ejecutivo fue que la economía mundial en el año 2014 se encontraba en una fase de transición gradual hacía un equilibrio caracterizado por menores precios de materias primas, mayores costos financieros y un mayor crecimiento de las economías emergentes; teniéndose por ejemplo, en esta época el crecimiento de la economía china a un ritmo de 7.0%, lo que anteriormente era de 12% anual.

Por otro lado, el precio de la exportación de los metales que registraban un incremento en dos dígitos, mostraba caídas en torno a 10%, lo que hace notar una desaceleración transitoria de la economía peruana. El Fondo Monetario Internacional, informó que si se mantenía los precios de los metales que se exportaban en esa fecha, el crecimiento de la economía peruana en el periodo 2014-2019 podría reducirse en dos puntos porcentuales menor al crecimiento registrado en el periodo de auge de materias primas 2003-2011; es decir 4.3% versus 6.3%. (Congreso, 2011-2016)

Así mismo, el Banco Central de Reserva del Perú informó que entre el 2010 y 2013, la tasa de crecimiento nacional disminuyó de 8.5% a 5.8% y la tasa de inversión privada de 11% a 6.4%. Ante ello el ejecutivo ha creído conveniente diseñar una propuesta de política económica tanto por el lado de la demanda como por el lado de la oferta; para amortiguar el

shock negativo en el corto plazo (demanda) y para apuntalar el crecimiento de mediano plazo (oferta).

El ejecutivo consideró que las medidas planteadas en el proyecto de ley constituyen una nueva etapa dentro de las reformas que se han venido implementando para agilizar las inversiones; así por ejemplo en el año 2013, se adoptaron una serie de medidas que incluían la reducción de plazos para la expedición de certificaciones, autorizaciones y procedimientos; se creó un Equipo Especializado de Seguimiento de la Inversión, en el Ministerio de Economía y Finanzas, el que era encargado de destrabar procesos de gestión pública y monitorear su desarrollo óptimo; se fortalecieron las herramientas encargadas de sancionar a funcionarios públicos que generen barreras burocráticas, se modificaron los marcos normativos de los mecanismos de Obras por Impuestos y APP con el fin de ampliar su ámbito de aplicación hacia servicios públicos, proyectos de investigación, reducir costos de transacción en los procesos de diseño y aprobación de proyectos.

Y por último, se dio a conocer que, de no adoptarse reformas como las que se plantea en la Ley 30230, se estaría arriesgando el crecimiento potencial de la economía peruana en el mediano plazo; por ello es que se solicitó el trámite, con carácter de urgente, del proyecto de ley que establecen medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y la dinamización en el país – Ley 30230, considerando medidas que garanticen la inversión privada en el país.

3.2.3. El Ordenamiento Territorial y la Zonificación Ecológica y Económica como medidas administrativas para la promoción de la inversión.

En la exposición de motivos que fundamentaron la promulgación de la Ley 30230, el Ordenamiento Territorial y la Zonificación Ecológica Económica fueron considerados como una medida administrativa para la promoción de la inversión en materia ambiental, tomando como antecedentes a la Ley General del Ambiente específicamente a sus Artículos 19 y 20, en los cuales se crea el mecanismo de ordenamiento territorial ambiental como parte de la Política de Ordenamiento Territorial; al Decreto Legislativo N°1013, Ley que crea al Ministerio del Ambiente, que en su Artículo 7 se establece que el MINAM es competente para establecer la política, herramientas y criterios para el Ordenamiento Territorial; y a la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, que expone en el Artículo 11 que la ZEE se aprueba a propuesta de la Presidencia del Consejo de Ministros, en coordinación intersectorial a fin de evitar conflictos por superposición de títulos y usos inapropiados. (Congreso, 2011-2016, pág. 39)

La problemática que sustenta el ejecutivo respecto del OT y la ZEE es la confusión existente en la definición de Ordenamiento Territorial y sobre quien recae la competencia de estos mecanismos; por otro lado aclara que si bien es cierto el Decreto Legislativo N° 1013 menciona que el MINAM tiene competencias en Ordenamiento Territorial, estas deben ser interpretadas netamente en su dimensión ambiental; ya que el OT excede esta dimensión puesto que el territorio también debe ser considerado sobre criterios económicos socioculturales e institucionales, los mismos que al momento de determinar el orden del territorio se les debe otorgar el mismo peso; cumpliendo así con el carácter multisectorial del OT.

A tenor de los antecedentes y de la problemática sustentadas en el proyecto de ley, y en consideración del Artículo 54 de la Constitución, que prescribe que el territorio del Estado es inalienable e inviolable, el cual comprende, entre otros, el suelo y el subsuelo, los que constituyen propiedad de la República del Perú, se propone incluir un artículo con el siguiente texto:

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

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

De otro lado, el ejecutivo dio a conocer que se tendrá un impacto positivo en la determinación de usos del territorio, conllevando a que sean destinados al uso más eficiente que genere aprovechamiento y desarrollo económico sostenible; garantizando que los procesos de OT cumplan con el carácter multisectorial de este; es decir, que todos los criterios intervinientes tengan el mismo peso al momento de asignar los usos del territorio. Además, se generará mayor claridad respecto de las competencias del MINAM en temas de ordenamiento territorial ambiental y finalmente se asegurará un procedimiento transparente en la decisión de las ZEE. (Congreso, 2011-2016)

3.2.4. Aprobación y publicación de la Ley 30230:

Mediante Decreto de envío emitido por la Oficina Mayor del Congreso de la República, de fecha 18 de junio de 2014, el Proyecto de Ley N°3627/2013-PE, fue derivado a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera como única comisión dictaminadora, para la evaluación, análisis y aprobación correspondiente.

Luego de analizar y debatir al respecto, la Comisión acordó por mayoría y con el voto favorable de los entonces congresistas Valle Ramírez, Gutiérrez Córdor, Bruce Montes de Oca, Capuñay Quispe, Cárdenas Cerrón, Lewis del Alcazar, Reynaga Soto, Canches Guzmán y Rivas Texeira; con el voto en contra de Dammet Ego Aguirre; y con la abstención de Reategui Flores, Neyra Olaychea y Ruiz Loayza; en su vigésimo cuarta sesión ordinaria llevada a cabo el 25 de junio de 2014, emitir dictamen favorable y aprobar la iniciativa legislativa con texto sustitutorio.

Respecto al tema de Ordenamiento Territorial, la Comisión³ ampara su aprobación en los Artículos 59 y 54 de la Constitución además del Artículo I de la Ley General de Ambiente; puesto que el Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria; es decir, el estado promueve el desarrollo empresarial en todas sus modalidades, en armonía con el derecho irrenunciable a vivir en un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de vida, y el deber de contribuir a una efectiva gestión ambiental y de proteger el ambiente.

³ Dictamen de la Comisión de Economía, Banca Finanzas e Inteligencia Financiera, 25 de junio de 2014.

Finalmente, el texto borrador de la autógrafa de la Ley que Establece Medidas Tributarias Simplificación de Procedimientos y Permisos para la Promoción y Dinamización de la Inversión Privada en el País, fue visada por el presidente de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera el 10 de julio de 2014, y fue remitida al Poder Ejecutivo el 11 de julio de 2014; para ser publicada en el diario oficial “El Peruano” el 12 de julio de 2014.

3.3. DERECHO A GOZAR DE UN AMBIENTE EQUILIBRADO Y ADECUADO AL DESARROLLO DE LA VIDA.

Los antecedentes directos y antiguos del derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida, lo encontramos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, donde se requiere a los Estados el mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene, del trabajo y del medio ambiente; mandato que posteriormente es reafirmado y ampliado en la Declaración de Estocolmo de 1972 y Declaración de Río de 1992, donde se cimientan las bases internacionales de este derecho. En Perú, se remota en el Artículo 123 de la Constitución de 1979, que si bien es cierto no se encontraba reconocido el carácter fundamental de este derecho, pero si lo enunciaba de una manera más completa que en la actual constitución al prescribir que “*todos tienen el derecho de habitar en ambiente saludable, ecológicamente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida y la preservación del paisaje y la naturaleza*”. (Chang, 2010, pág. 02)⁴

⁴ Derecho al ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, Los Derechos Fundamentales, Estudio de los Derechos Constitucionales desde las Diversas Especialidad del Derecho. Gaceta Constitucional. Febrero 2010.

El Ordenamiento Territorial al ser un instrumento de gestión ambiental, está orientado a generar políticas de protección del derecho a vivir en un medio ambiente equilibrado y adecuado, con la finalidad de garantizar el desarrollo adecuado de la vida en armonía con el medio ambiente.

3.3.1. Definición de Ambiente según el Tribunal Constitucional:

Tener conocimiento de la definición de ambiente formulada por el Tribunal Constitucional nos dará una visión amplia y completa del cómo se debe considerar a este concepto dentro del tema de Ordenamiento Territorial; para ello, se muestra lo establecido en la sentencia del expediente N° 0018-2001-AI/TC, expedida el 06 de noviembre de 2002-caso “Humedales de Villa María”, que en su fundamento 6 establece:

“(...). El ambiente se entiende como un sistema; es decir como un conjunto de elementos que interactúan entre sí. Por ende, implica el compendio de elementos naturales –vivos o inanimados– sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen en la vida material y psicológica de los seres humanos. Por dicha razón, es objeto de protección jurídica y forma parte del bagaje de la tutela de los derechos humanos.

El ambiente es concebido como el medio en el cual se encuentran contenidos todos los factores que hacen posible la existencia humana y la de los demás seres vivos. Por consiguiente, alude a todas las condiciones e influencias del mundo exterior que rodean a los seres vivos y que permiten –de una manera directa o indirecta– su sana existencia y coexistencia. (...).”

Definición concordante con lo descrito por el Ministerio del Ambiente, al decir que el medio ambiente hace referencia a un conjunto de variables biológicas y físico-químicas que necesitan los organismos vivos, particularmente el ser humano, para vivir. El ambiente hace referencia a aquel en que se integran los seres vivos; es decir, es el espacio donde interactúan

las formas de vida; dando mayor realce y mostrando preocupación por los ambientes humanos, pero sin dejar de lado aquellos ambientes que corresponden a organismos vivos diferentes a los seres humanos, como por ejemplo el de las especies endémicas de la flora y fauna amazónica.

El Tribunal Constitucional en el caso “Regalías Mineras”, en la sentencia contenida en la resolución de fecha 01 de abril de 2005, al referirse al medio ambiente establece:

“Desde una perspectiva constitucional, y a efectos de su protección, se hace referencia, de modo general, al medio ambiente como el lugar donde el hombre y los seres vivos se desenvuelven. En dicha definición se incluye “(...) tanto el entorno globalmente considerado –espacios naturales y recursos que forman parte de la naturaleza: aire, agua, suelo, flora, fauna- como el entorno humano”; además, el medio ambiente, así entendido, implica las interrelaciones que entre ellos se producen: clima, paisaje, ecosistema, entre otros.” Fun. 17, Exp. 0048-2014-PI/TC.

3.3.2. El derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida desde el Tribunal Constitucional.

La Constitución Política de 1993, en su Artículo 22 prescribe derechos fundamentales inherentes a toda persona, encontrándose en su numeral 22 el derecho materia de este trabajo, que literalmente dice:

“Artículo 2. Toda persona tiene derecho a:

(...)

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

(...)

Respecto a este derecho el Tribunal Constitucional se pronuncia en el expediente N.º 0048-2004-PI/TC, de fecha 01 de abril de 2005, estableciendo:

“El contenido del derecho fundamental a un medio ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la persona está determinado por los siguientes elementos, a saber: 1) el derecho de gozar de ese medio ambiente, y 2) el derecho a que ese medio ambiente se preserve.”

En su primera manifestación, esto es, el derecho de gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, el TC concuerda que este derecho “comporta la facultad de las personas de poder disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica; y, en el caso de que el hombre intervenga, no debe suponer una alteración sustantiva de la interrelación que existe entre los elementos del medio ambiente”. Esto supone, por tanto, el disfrute no de cualquier entorno, sino únicamente del adecuado para el desarrollo de la persona y de su dignidad (artículo 1 de la Constitución). De lo contrario, su goce se vería frustrado y el derecho quedaría, así, carente de contenido.

Pero también el derecho en análisis, en segunda manifestación, se concretiza en el derecho a que el medio ambiente se preserve. “El derecho a la preservación de un medio ambiente sano y equilibrado entraña obligaciones ineludibles, para los poderes públicos, de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute.” A juicio del Tribunal Constitucional, tal obligación

alcanza también a los particulares, y con mayor razón a aquellos cuyas actividades económicas inciden, directa o indirectamente, en el medio ambiente.

Por tanto, lo que se pretende indicar con lo prescrito en el Artículo 2 numeral 22, es que el Estado tiene la obligación de abstenerse de realizar cualquier tipo de actos que afecten al medio ambiente equilibrado; es decir, garantizar su conservación, pero no solo es que tiene que llevar la tarea de conservación, sino a ella debe sumarse la de prevención, debiendo tomar mayor énfasis a esta última y a las acciones destinadas a este fin⁵.

Dentro del fundamento 07 de la sentencia del caso “Humedales de Villa María”, se encuentra cuál sería el contenido protegido del derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de vida, que literalmente dice:

“La Constitución no señala explícitamente el contenido protegido del derecho en referencia; esto es, lo referido al ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida humana.

No obstante esto, la Constitución vigente proporciona algunas orientaciones a partir de las cuales es posible concretizarlo. En efecto, el citado derecho no se limita a señalar que es un atributo subjetivo del ser humano el vivir en un medio ambiente (lo que desde luego no significaría gran cosa, pues todos vivimos en uno), sino que ese ambiente debe ser “equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida”. Lo que supone que, desde una perspectiva constitucional, se tenga

⁵ Lo prescrito en el fundamento 17 de la sentencia contenida en el Exp. 0048-2004-PI/TC, ha sido recogida dentro del expediente N° 03510-2003-AA/TC.

que considerar el medio ambiente, bajo las características anotadas, como un componente esencial para el pleno disfrute de otros derechos igualmente fundamentales reconocidos por la Norma Suprema y los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

A partir de la referencia a un medio ambiente “equilibrado”, el Tribunal Constitucional considera que es posible inferir que dentro de su contenido protegido se encuentra el conjunto de bases naturales de la vida y su calidad, lo que comprende, a su vez, sus componentes bióticos, como la flora y la fauna; los componentes abióticos, como el agua, el aire o el subsuelo; los ecosistemas e, incluso, la ecósfera, esto es, la suma de todos los ecosistemas, que son las comunidades de especies que forman una red de interacciones de orden biológico, físico y químico. A todo ello, habría que sumar los elementos sociales y culturales aportantes del grupo humano que lo habite. Tales elementos no deben entenderse desde una perspectiva fragmentaria o atomizada, vale decir, en referencia a cada uno de ellos considerados individualmente, sino en armonía sistemática y preservada de grandes cambios”.

Tales elementos no deben entenderse desde una perspectiva fragmentaria o atomizada, es decir, con referencia a cada uno de ellos considerados individualmente, sino en armonía sistemática y preservada de grandes cambios.

Consecuentemente, la protección del derecho fundamental reconocido en el numeral 2) del Artículo 22, implica la protección al sistema complejo y dinámico de todos sus componentes. Reconocido por el TC nuevamente al establecer:

Como destaca el inciso 22 del Artículo 2 de la Constitución, se tiene el derecho a un medio ambiente “equilibrado”, lo que significa que la protección comprende al sistema complejo y dinámico en el que se desarrolla la vida. (Fundamento 8 / Exp N° 0964-2002-AA/TC)

Concordando así, con la afirmación de que el derecho al goce de un medio ambiente equilibrado y adecuado, siempre va ir ligado a la obligación del Estado y de los particulares de preservar dicho medio ambiente, desde su visión como conjunto de elementos y su interrelación entre estos. (Jimenez Vivas, 2013, pág. 323)

3.2.1. El derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida vinculado al desarrollo sostenible.

En el informe titulado “Nuestro futuro común” de 1987, la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo define al desarrollo sostenible como “*la satisfacción de las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades*”; acuñando como pilares básicos que deben sustentarse de manera equilibrada: al desarrollo económico, al desarrollo social y a la protección del medio ambiente.

Es de notar que, el desarrollo sostenible va de la mano con el aspecto económico social vinculado con el medio ambiente; si consideramos que para la Organización de las Naciones Unidas (ONU) “el medio ambiente es parte integrante del desarrollo económico y social, los que no se podrán alcanzar sin la preservación del medio ambiente”; podremos decir que,

mantener en equilibrio al ambiente donde nos desempeñamos como seres humanos garantiza nuestro desarrollo de la vida.

Al respecto, el Tribunal Constitucional hace referencia que el desarrollo sostenible es un principio que *“constituye una pauta basilar para que la gestión humana sea capaz de generar una mayor calidad y condiciones de vida en beneficio de la población actual, pero manteniendo la potencialidad del medio ambiente para satisfacer las necesidades y las aspiraciones de vida de las generaciones futuras”*. (Fundamento 18 - Exp. 0048-2004-TC)

Además para alcanzar un desarrollo sostenible se requiere de la responsabilidad social, que *“implica la generación de actitudes y comportamientos de los agentes económicos y el establecimiento de políticas de promoción y el desarrollo de actividades que, en función del aprovechamiento o uso de los bienes ambientales, procuren el bien común y el bienestar general”*. (Fundamento 19 - Exp. 0048-2004-TC).

Dentro del desarrollo sostenible se debe tomar en cuenta la relación existente entre el bienestar social con el medio ambiente; relacionándolo con su conservación para no ponerlo en peligro, con la paz, la igualdad y el respeto a los derechos humanos.

CAPÍTULO IV. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

4.1 Discusión

4.1.1. La ley que Simplifica Medidas y Procedimientos de la Inversión Privada en el Perú desnaturaliza el Ordenamiento Territorial.

Desde el año 2001, en que se declara la prioridad del Ordenamiento Territorial hasta la actualidad, el Ministerio del Ambiente ha desarrollado una serie de dispositivos legales, que han servido de orientadores jurídicos para que en los diferentes niveles de gobierno (local y nacional) se inicie con este proceso, que a falta de una ley de OT, contribuyen con el desarrollo del proceso de ordenar el territorio, lo que ha permitido que a la actualidad se cuente con el 68% de regiones con ZEE aprobadas, según lo señalado por la Dirección General de Ordenamiento Territorial. Por otro lado, se había establecido que el Ministerio del Ambiente era el encargado de implementar la política, instrumentos y metodología en Ordenamiento Territorial, y que son los gobiernos regionales y locales los encargados de aprobar sus propias ZEE.

En la medida que se va desarrollando este proceso, muchos esperan la aprobación de una Ley en Ordenamiento Territorial, que permita direccionar este proceso con criterios orientados en la ocupación ordenada del territorio, deseo que se ve truncado por parte del gobierno central; más aún, con la publicación de la Ley 30230 en el año 2014, Ley que Simplifica Medidas Procedimientos de la Inversión Privada en el Perú, donde en su Artículo 22 se señala que ni la Zonificación Ecológica Económica, ni el Ordenamiento Territorial asignan usos ni exclusiones de uso; y como lo manifestara la Ing. Alicia Quispe Mogollón, ex Sub gerente de la Sub Gerencia de Acondicionamiento y Ordenamiento Territorial del Gobierno Regional de Cajamarca: *“lo curioso es que, el gobierno central no apruebe una*

Ley en Ordenamiento Territorial, sino más bien da prioridad a una ley que establece como medida para incentivar la inversión privada del país al Ordenamiento Territorial, desnaturalizando su esencia y finalidad”.

Analizando el contenido del último párrafo del Artículo 22 de la Ley 30230, se observa que desvirtúa o desnaturaliza la esencia del Ordenamiento Territorial, puesto que no se está priorizando una ocupación del territorio basada en un sustento técnico participativo, más aún si esta 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 de conformidad con el 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; olvidándose también de que la Dirección General de Ordenamiento Territorial del Ministerio de Ambiente, tiene como propósito fomentar un desarrollo equilibrado y competitivo basado en la ocupación sana y ordenada, y en el uso sostenible de los recursos naturales que eleven la Calidad de vida; propósito que se dificulta cuando el Artículo 22 de la Ley 30230, restringe la Zonificación Ecológica Económica cuando prohíbe la asignación de usos exclusivos del territorio, priorizando exclusivamente el enfoque económico y no el social, cultural y ambiental. (Carhuatocto Sandoval, 2014)

La ZEE es un instrumento técnico sustentatorio para el Ordenamiento Territorial, que tiene como prioridad identificar y definir alternativas de uso sostenible de un territorio (así se encuentra señalado en su reglamento) ¿Cómo entendemos lo señalado en el Artículo 22 de la Ley 30230, cuando establece que la ZEE no asigna usos ni exclusiones de uso?, más aún si en la exposición de motivos de esta ley no encontramos reflejado ninguna explicación del

porque se está prescribiendo esto; es más, dentro de este documento se aprecia que existe una sustentación bastante vaga que trata de fundamentar la desnaturalización del Ordenamiento Territorial al decir que no sólo se debe tomar en cuenta para el proceso de ordenar el territorio el criterio ambiental, sino también debe realizarse en base a criterios económicos, socioculturales e institucionales; pero se denota de manera clara que no se piensa tomar estos criterios en su conjunto, sino más bien lo que se hace es asumir un criterio netamente económico.

Otro punto que nos llama la atención es que, no se determina la reglamentación respecto de este tema, es decir no existe un reglamento de ley que ayude a determinar o explicar cómo es que se tiene que proceder a actuar dentro del proceso de ordenar el territorio y que este actuar ayude a mejorar la inversión privada en el país; además, dentro de las disposiciones complementarias de la mencionada ley no se dispone a ningún ente estatal para que prescriba el reglamento de ley, cosa que causa rareza.

En ese sentido, cabe la pregunta ¿Qué sucedería si para un determinado espacio de territorio, el Ministerio de Ambiente determina que es una zona intangible, el Ministerio de Energía y Minas, para ese mismo territorio señala que es un potencial minero y el Ministerio de Cultura establece que es una zona considerada patrimonio histórico cultural?, donde quedaría lo determinado por la ZEE para ese territorio, si al decir que la ZEE no asigna usos ni exclusiones de uso, se está desvirtuando su finalidad porque según lo establecido en el Artículo 22 de la Ley 30230, para determinar el uso del territorio solo se considerará a ésta como un instrumento referencial; siendo así, se tendría que priorizar el criterio económico dejando de lado el ambiental, social, o cultural, ya que el propósito de dicha ley es solo reactivar la economía en el país.

Como es de notarse, la promulgación de la Ley 30230 fue dada en un contexto en el que se registraba un crecimiento económico a una velocidad menor, relacionado con la caída de los precios internacionales de los minerales y una menor demanda externa, por ello, y más aún si la finalidad de la mencionada ley es promover la inversión, eliminando sobrecostos sociales y ambientales, y reduciendo las deudas tributarias; podemos decir que, de existir un conflicto de sectores para la determinación del uso del territorio, como el que se menciona en el párrafo anterior, se estaría dando prioridad solo a la dimensión económica del OT y de la ZEE, más aún si lo tomamos a éstos como un instrumento referencial; es decir, y como lo dan a conocer diferentes representantes de organizaciones: RED MUQUI – Red de Propuesta y Acción, el Centro Peruano de Estudios Sociales – CEPES, COOPER ACCION; estamos ante reformas sustantivas en ámbitos diversos que se promueven como medidas de fomento de la inversión pública y privada sin realizar previamente un análisis de los impactos socio-ambientales que tales medidas generarían en el país, sobre todo si no se ha realizado un debate amplio y plural con todos los actores involucrados.

En ese sentido y al desnaturalizar la finalidad del Ordenamiento Territorial, pues se le considera como un instrumento para reactivar la inversión en el país, la población no podrá otorgar los usos que decida sobre su territorio porque se priorizará el uso para fines económicos; por ejemplo, en el caso minero, al otorgar concesiones, el Instituto Geológico Minero y Metalúrgico – INGEMMET, seguirá definiendo el uso de los suelos en coordinación con las empresas que soliciten ese derecho; y por ninguna razón, se estaría considerando lo establecido en las ZEE ya que con el Artículo 22 de la Ley 30230 pierde ese carácter orientador y de planificación en la determinación de usos y exclusiones de uso en

el territorio; carácter que fuera definido y establecido tanto en los Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial y en el Reglamento de la Zonificación Ecológica y Económica.

Por otro lado, tal como se da a conocer en el documento denominado “Impacto, Intereses y Beneficiarios de la Ley N° 30230”, las competencias del Ministerio del Ambiente (MINAM) en materia de OT se ven afectadas ya que se plantea que la política de Ordenamiento Territorial sea aprobada por el Consejo de Ministros, desplazando al MINAM en esta función; es 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, lo que resulta meramente preocupante ya que el componente ambiental es sumamente fundamental para el Ordenamiento Territorial; puesto que este componente manifiesta el objetivo del OT de proteger los recursos naturales y la biodiversidad de las áreas sometidas a procedimientos inadecuados de explotación. Además, como lo manifiesta Massiris Cabeza, las políticas ambientales y económicas no pueden ser contradictorias sino convergentes en un fin común, que es: el uso ecológicamente racional de los recursos naturales y el bienestar social íntimamente ligada a su dimensión económica y social; por lo que, al desnaturalizar el OT se está dejando de lado su carácter netamente planificador y orientador en la determinación de los usos y exclusiones de uso del territorio.

Diferentes organizaciones⁶, concuerdan que al señalarse en la Ley 30230 que el OT no asignan usos del territorio, no queda claro quién o cómo se tiene que desarrollar este proceso; puesto que el Poder Ejecutivo lo que pretende es asegurar que el mercado juntamente con otros sectores gubernamentales asignen los usos del territorio según sus intereses y como consecuencia de ello tendremos que los beneficios del desarrollo continuará concentrándose en ciertos lugares, se pondrá en riesgo el patrimonio ambiental y cultural y se seguirán afectando los procesos de desarrollo local y regional; además, no se reconoce la naturaleza participativa y concertada del OT ; y 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 con relación al *“mejoramiento de la gestión territorial y mecanismos para la compatibilización de las actividades productivas y extractivas”*.

Tal como se viene señalando, la Ley 30230 desnaturaliza los objetivos y finalidad del OT al señalar que *“ni la Zonificación Económica Ecológica ni el Ordenamiento Territorial asignan usos ni exclusiones de uso”*; con lo que se estaría desvirtuando lo ya establecido en la legislación vigente respecto de esta materia, ya que según lo normado, los usos y exclusiones en el territorio son el resultado de la planificación territorial, articulada a los procesos de desarrollo local y regional; sin embargo, con lo regulado en la antedicha Ley, específicamente en el Artículo 22, se hace notar una falta de voluntad política en esta materia.

Es decir, el ejecutivo no analizó el carácter multisectorial del OT; sino más bien al proponerlo como una medida para restablecer la inversión privada, la gestión adecuada del

⁶ Asociación Nacional de Centros de Investigación Promoción Social y Desarrollo-ANC, Conferencia Nacional sobre Desarrollo Social-CONADES, Forum Solidaridad Oerú, RED – MUQUI, COOPER ACCION, Centro Peruano de Estudios Sociales – CEPES, entre otras.

territorio, encaminado hacia un desarrollo sostenible se desnaturaliza porque se redefine al OT quitándole su carácter concertador y decisorio sobre el territorio y se lo considera solo referencial, es decir se le otorga un carácter orientador; además se establece la prohibición expresa de asignar mediante el OT usos y establecer exclusiones de uso; y por último se despoja de las competencias al MINAM, la aprobación de la política nacional de ordenamiento territorial.

Resulta indispensable señalar que con esta medida legislativa nuevamente se debilita la institucionalidad del Ministerio del Ambiente, principal ente rector ambiental en el país, pues en vez de contribuir al proceso de ordenamiento territorial en el Perú representando ello una forma de defensa del territorio sustentado en un soporte técnico de evaluación de recursos naturales, previa realización de un diagnóstico socio ambiental, sólo será permitida la recomendación de uso, lo que quiere decir que no se tomarán en cuenta las iniciativas y estudios realizados en la ZEE, desconociendo el Ordenamiento Territorial, alterando el reparto de competencias para los Gobierno Regionales y Locales conforme lo establecido en la Ley 27867 – Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, donde se establece que los Gobiernos Regionales planifican y desarrollan acciones de ordenamiento en el ámbito de su territorio y la Ley 27972 – Ley Orgánica de Gobiernos Locales establece que les corresponde emitir las normas técnicas generales en materia de organización del espacio físico y uso del suelo así como sobre protección y conservación ambiental. (MUQUI, 2016)

4.1.1.1. El Artículo 22 de la ley que Simplifica Medidas y Procedimientos de la Inversión Privada en el Perú, Ley 30230; desnaturaliza los Instrumentos Técnicos Sustentatorios para la elaboración de los planes de Ordenamiento Territorial.

Al ser el Ordenamiento Territorial (OT) una herramienta que permite orientar la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio, tiene como instrumentos técnicos sustentatorios a la Zonificación Ecológica Económica, los Estudios Especializados y el Plan de Ordenamiento Territorial, el que se sustenta en el Diagnóstico Integrado del Territorio. La metodología para la elaboración de estos instrumentos fue aprobada mediante Resolución Ministerial N° 135-2013-MINAM, donde además se establece que para ser aprobados deben contar con la opinión favorable del Ministerio de Ambiente; pero con la promulgación del Artículo 22 de la Ley 30230, al señalar que ahora la ZEE será aprobada por el Consejo de Ministros, desvirtúa las competencias que tenía el Ministerio del Ambiente para dar el visto bueno a las ZEE, para luego ser aprobadas mediante ordenanza regional o municipal según sea el caso; ocurriendo lo mismo con los demás instrumentos; aplazándose de esta manera, el proceso de OT a nivel nacional.

Mediante Resolución Ministerial N° 098- 2016-MINAM, con el visado del Viceministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales, la Secretaría General, la Dirección General de Ordenamiento Territorial, la Oficina de Asesoría Jurídica; y de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; y del Decreto Supremo N° 007-2008-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; se aprobó con fecha 22 de abril de 2016 los Lineamientos Estratégicos y

Disposiciones Complementarias para la Conducción del Proceso de Ordenamiento Territorial; donde en la parte considerativa de dicha resolución se reconoce que conforme a lo establecido en la Resolución Ministerial N° 135-20130MINAM, el Ordenamiento Territorial tiene como instrumentos técnicos sustentatorios a la Zonificación Ecológica y Económica – ZEE, los Estudios Especializados – EE y el Plan de Ordenamiento Territorial – POT, el cual a su vez se sustenta en el Diagnóstico Integrado del Territorio – DIT.

Tal como se señala en los Lineamientos Estratégicos y Disposiciones Complementaria para la Conducción del Proceso de Ordenamiento Territorial, existen etapas para su desarrollo: preparación, diagnóstico, formulación y aprobación del plan, implementación del POT y monitoreo; las misma que se tiene que llevar en concordancia con la Guía Metodológica para la Elaboración de los Instrumentos Técnicos Sustentatorios para el Ordenamiento Territorial. En la etapa de diagnóstico se recopila y analiza la información relevante para la toma de decisiones, según los objetivos y el enfoque establecidos, comprendiendo la generación de información que permita identificar las diferentes condiciones que presenta el territorio desde un enfoque sistémico e integrado así como el análisis de la diferentes dinámicas territoriales que en su conjunto definirán la situación actual del ámbito geográfico en estudio; y para lograr todo esto, se tiene que proceder con la elaboración de instrumentos que ayuden a desarrollar este proceso, iniciando así con la Zonificación Ecológica y Económica – ZEE, luego los Estudios Especializados y el Diagnostico Integrado del Territorio, los mismos que darán origen al Plan de Ordenamiento Territorial.

Según el DS N° 087-2004-PCM, el Ordenamiento Territorial, tiene como base a la Zonificación Ecológica y Económica (ZEE), allí se establece que, 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. Una vez aprobada la ZEE se convierte en instrumento técnico y orientador del uso sostenible de un territorio y de sus recursos naturales”; como vemos, el rol fundamental de la ZEE, es determinar y orientar la toma de decisiones sobre los mejores usos del territorio, considerando las necesidades de la población que la habita y en armonía con el ambiente (Pérez Vilca, 2015); entonces al decir que la ZEE no asigna usos ni exclusiones de uso se está desvirtuando su naturaleza y finalidad, puesto que no va ser ningún instrumento orientador de toma de decisiones sobre los mejores usos del territorio, sino más bien sólo será una herramienta referencial.

Sin embargo, al plantear en el Artículo 22 de la Ley 30230 que “ni la Zonificación Económica Ecológica ni el Ordenamiento Territorial asignan usos ni exclusiones de uso”, no queda claro cómo se procederá con la asignación de usos del territorio; con lo que se presume que el Poder Ejecutivo pretendería asegurar que el mercado juntamente con ciertos sectores gubernamentales, continúen asignando los usos según sus intereses. Al no reconocerse en la Ley N° 30230 que el Ordenamiento Territorial es un instrumento político y técnico administrativo de toma de decisiones concertadas; no se está priorizando una ocupación del territorio basada en un sustento técnico y participativo, al no ser coherente con el compromiso asumido por el estado peruano. (Acción Solidaria para el Desarrollo, 2014)

Decimos que, los instrumentos técnicos sustentatorios se desnaturalizan porque partimos de la idea que el Ordenamiento Territorial es un proceso que tiene como base a la Zonificación Ecológica y Económica, que a la vez es base de los Estudios Especializados (EE) puesto que

estos van a complementar los resultados obtenidos en la ZEE con información detallada de las condiciones físicas del territorio considerando aspectos sociales, económicos, culturales y ambientales, con el único propósito de alcanzar una equilibrada asignación de usos para un determinado territorio; entonces al quedar establecido que la ZEE va actuar como instrumento referencial, los resultados que se generen de los EE tampoco serán tomados en cuenta, porque no se estaría visualizando al territorio como un sistema conformado por elementos físicos, biológicos, culturales, ambientales, económicos y sociales; sino más bien se estaría considerando sólo el elemento económico.

Al desvirtuarse la finalidad de la Zonificación Ecológica Económica y los Estudios Especializados se desnaturaliza el Diagnóstico Integrado del Territorio, porque al integrar la información generada en estos procesos, tampoco será considerado como aquel instrumento que analiza las características de un territorio en su integridad tomando en cuenta sus condiciones físico naturales y las dinámicas territoriales generadas por el desarrollo de la actividad humana.

La Dirección General de Ordenamiento Territorial (2016), señala que el diagnóstico integrado del territorio debe identificar el modelo actual del territorio o escenario actual del territorio que contribuye a explicar las estructuras territoriales y sus dinámicas, y aporta información clave para determinar el desarrollo territorial; entonces, como es que se va a tomar en cuenta todo el diagnóstico que se haga del territorio, si al señalar que el Ordenamiento Territorial no asigna usos ni exclusiones de uso, del diagnóstico territorial sólo será tomado en cuenta el elemento económico, puesto que la Ley 30230 fue emitida con el propósito de reactivar la inversión en el país.

Según lo señalado en la Resolución Ministerial N° 135-2013-MINAM, el Plan de Ordenamiento Territorial POT “es el instrumento de planificación y gestión del territorio, que promueve la ocupación del territorio garantizando el derecho de toda persona a un ambiente saludable”, pero como el Artículo 22 de la Ley 30230 establece que el Ordenamiento Territorial no asigna usos ni exclusiones de uso, consecuentemente diríamos que el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) se convierte en “un saludo a la bandera” porque será un documento meramente referencial y sólo de consulta.

Con Resolución Ministerial N° 173 -2016-MINAM se aprobó las Pautas Generales para la Elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial, conceptualizándose a este como un 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 políticas de desarrollo vigentes en el país; además, se hace mención que el Plan de Ordenamiento Territorial – POT es un instrumento dinámico, participativo y se construye sobre la base del Diagnóstico Integrado del Territorio. Como se señaló líneas arriba el DIT se origina a partir de la información obtenida del análisis e integración de los conocimientos obtenidos de la ZEE y de los EE; es decir que para llegar al POT se inicia con la definición de objetivos y estrategias a seguir en dicho proceso, promoviendo una articulación y vinculación con el desarrollo del ámbito geográfico en estudio para lo cual se involucra y prepara a los diferentes actores y los participantes que serán parte del proceso, luego se procede con la recopilación y análisis de la información

relevante que permitirá identificar las diferentes condiciones que presenta el territorio para posteriormente dar origen al Plan de Ordenamiento Territorial⁷.

Es preciso señalar la relación que tienen los instrumentos de planificación con los actos administrativos, eso es más claro, por ejemplo, en el Urbanismo: el Plan de Desarrollo Urbano es la base para que las Municipalidades emitan las licencias de edificación, de funcionamiento y de habilitaciones urbanas; lo mismo debiera pasar con el Plan de Ordenamiento Territorial, es decir a partir de las condiciones del uso y ocupación del territorio que este planifica, se deberían emitir los diferentes actos administrativos que tengan que ver con el uso del suelo y los recursos del territorio, sin embargo eso es justamente lo que no se ha llegado a hacer hasta el momento. Por otro lado, la eficacia del Ordenamiento territorial estará dada por la distancia entre el Plan de Ordenamiento Territorial y los Actos Administrativos de los sectores, la eficiencia del POT estará en la complejidad e intersectorialidad que soporte su formulación. El POT debe dar sentido integral e integrador a las actuaciones sectoriales, ese es su gran reto y su gran oportunidad de éxito... o de fracaso... (Mendoza, 2017).

Compartimos la idea, que el Plan de Ordenamiento Territorial se convierte en un “saludo a la bandera” porque al estar prescrito en la Ley 30230, específicamente en el Artículo 22, que ni la ZEE ni el OT asignan usos ni exclusiones de uso, se está desvirtuando al POT como instrumento de planificación y gestión del territorio; por otro lado, en medio de la conflictividad social que resulta de la creciente presión de las actividades extractivas en los territorios y la superposición de usos, se planteó la urgencia de contar con una política y una

⁷ Artículo 06.- Etapas del proceso de Ordenamiento Territorial - Resolución N° 98-2016-MINAM

ley de ordenamiento territorial que armonizara los instrumentos de OT en un sistema que también fuera útil para darle un enfoque territorial al planeamiento y la gestión del desarrollo en el país y en los ámbitos descentralizados. Ante la resistencia del Estado a planificar el desarrollo y su opción por concentrar las decisiones que definen la presencia de las actividades extractivas consideradas de interés nacional solo se avanzó en la formulación de una política de ordenamiento y gestión territorial —que entendía que la gestión del territorio implicaba la articulación de las políticas con un enfoque territorial—, la cual se aprobó en el año 2012 como política 34 del Acuerdo Nacional, pero jamás se presentó. Nunca se llegó a discutir una ley de OT (Alvaro, 2017).

Actualmente, lo que se debe tener en cuenta es que hablar de ordenación del territorio u OT, es hablar de “una de las estrategias fundamentales para alcanzar el desarrollo sustentable, puesto que aporta el camino que conduce a una distribución geográfica de la población y sus actividades, de acuerdo con la integridad y potencialidad de los recursos naturales que conforman el entorno físico y biótico; todo ello, en la búsqueda de unas condiciones de vida mejores” (Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y El Caribe, 1990); es decir, como lo manifestara Augusto Mendoza el Ordenamiento Territorial, es un instrumento técnico-político que permite a una colectividad planificar el uso y ocupación de los recursos de su territorio para el desarrollo sostenible, lo cual significa que la relación entre recursos y actividades económicas es central; esta relación, es soportada por la red de centros poblados que son mercados y centros de servicios a dichas actividades económicas. En dicho sentido, el Ordenamiento Territorial es el instrumento de planificación que da sentido a los actos administrativos, referidos al uso de recursos y a la ocupación del territorio, para el desarrollo sostenible de las actividades humanas.

4.1.1.2. El Artículo 22 de la ley que Simplifica Medidas y Procedimientos de la Inversión Privada en el Perú, Ley 30230 desnaturaliza la Política Nacional de Ordenamiento Territorial.

En el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, aprobado por Decreto Supremo N°007-2008-MINAM, se señala las funciones que en materia de Ordenamiento Territorial, asume el Ministerio de Ambiente a través de la Dirección General de Ordenamiento Territorial, pero en el Artículo 22 de la Ley 30230 al señalar que la Política de Ordenamiento Territorial será aprobada por el Consejo de Ministros, se está despojando las competencias que tenía el Ministerio de Ambiente en aprobar la política de Ordenamiento Territorial. (Paquetes Normativos 2013-2015 y su Impacto en los Derechos Fundamentales en el Perú, 2016)

Mediante Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM, el Ministerio de Ambiente, en el Marco de sus competencias y funciones emitió la política nacional de ambiente, estructurada en cuatro ejes temáticos esenciales de la gestión ambiental, respecto de los cuales se establecen lineamientos de política orientados a alcanzar el desarrollo sostenible del país. (Ayala Calero, 2015, pág. 17)

El primer eje regulador de la Política Nacional del Ambiente, está relacionado a la “Conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y de la diversidad biológica, que tiene como uno de sus lineamientos de política al Ordenamiento Territorial, en el cual se contempla impulsar el Ordenamiento Territorial Nacional y la Zonificación Ecológica y Económica como soporte para la conservación, uso y aprovechamiento

sostenible de los recursos naturales y de la diversidad biológica, así como la ocupación ordenada del territorio.

En ese sentido y con el objetivo de articular diversas políticas sectoriales con incidencia en Ordenamiento Territorial, así como orientar el accionar de los gobiernos regionales y locales hacia el cumplimiento eficiente de sus funciones en esta materia, permitiendo así resolver los problemas críticos relacionados con la ocupación y uso del territorio; en el marco del ejercicio de sus funciones y de sus competencias, el Ministerio del Ambiente emite la Resolución Ministerial N° 026-2010-MINAM, donde se aprueba los lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial.

Dentro de los lineamientos se establece que el Plan de Ordenamiento Territorial debe considerar el uso del territorio, sobretodo de los recursos naturales; considerando criterios ambientales, socios culturales, económicos y de seguridad física; además de la ocupación del territorio que debe diseñarse en base a la ZEE. En esta norma se plantea la importancia de vincular la dimensión urbana con los espacios rurales; la realización de una ocupación del territorio tomando en cuenta a los pueblos indígenas, las zonas de reserva y las áreas naturales protegidas. Otro instrumento importante considerado dentro de los lineamientos es la demarcación territorial, que permite organizar el territorio a partir de la definición y delimitación de circunscripciones político administrativas a nivel nacional, que juntamente con los estudios territoriales de diagnóstico y zonificación permitirán organizar y dividir de manera racional a estas circunscripciones. (Azpur, 2011)

Dentro de los lineamientos de la política de Ordenamiento Territorial se plantean instrumentos y definiciones que en su conjunto permiten una ocupación ordenada del territorio, puesto que orienta a considerar sus potencialidades y limitaciones para alcanzar y lograr un adecuado uso territorial; al señalar que el Ordenamiento Territorial y la Zonificación Ecológica y Económica no asignan usos ni exclusiones de uso, lo que se ha establecido dentro de estos lineamientos queda desvirtuado, porque no se pretende considerar al territorio con todas sus dimensiones, sino sólo la económica, más aún si se ve al Ordenamiento Territorial y a la ZEE como medidas para incentivar y dinamizar la inversión privada en el país.

Por último, al quitarle la competencia la MINAM en materia territorial afectaría el carácter democrático que debe tener el proceso para la formulación de la política de OT; puesto que se deberían incorporar a actores estratégicos en la transformación del territorio: gobiernos locales y regionales, que son quienes formulan- según sus leyes orgánicas – los planes de ordenamiento territorial.

4.1.2. La desnaturalización del Ordenamiento Territorial vulnera el derecho fundamental de vivir y gozar de un ambiente equilibrado.

Al establecer que el Ordenamiento Territorial tiene el carácter referencial respecto de la asignación de usos y exclusiones de uso, se vulnera el derecho fundamental de vivir en un ambiente saludable; puesto que no se estaría tomando en cuenta la participación ciudadana, el derecho a la consulta previa que tienen los pueblos indígenas, la vinculación del territorio con sus dimensiones social, ambiental, cultural, política y económica; lo que a futuro lo único que se estaría generando serían conflictos sociales.

Al respecto, con fecha 30 de diciembre de 2014, el Gobierno Regional de San Martín presenta demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 19 a 23 de la Ley 30230 argumentando que estos afectan temas relacionados en materia ambiental (Expediente - STC N°00003-2015-PI). A esta demanda se suma, la demanda presentada por diferentes organizaciones indígenas nacionales y de derechos humanos, en abril del año 2015, (EXPEDIENTE 0012-2015-PI/TC) contra diecinueve artículos de la Ley 30230 porque vulneran el derecho de los pueblos indígenas a vivir en un medio ambiente adecuado, así como el de la debida propiedad de sus territorios, porque ahora se estaría priorizando las inversiones privadas por sobre el derecho fundamental reconocido en la constitución, que es el derecho de vivir y gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de vida (Red MUQUI,2016)

La primera demanda fue admitida en enero del año 2015 y la segunda en marzo del 2016 y tomando en cuenta la naturaleza de la pretensión ambas demandas fueron acumuladas con fecha 22 de marzo de 2016; y luego de más de cinco años el Tribunal Constitucional se pronunció al respecto emitiendo el 12 de mayo del presente año sentencia, donde se declaró infundada la demanda respecto de los artículos 19, 20, 21, 22, 23 y 36 de la Ley 30230.

Específicamente en lo que respecta a lo establecido en el Artículo 22 de la Ley 30230, el TC fundamenta su decisión; luego de hacer referencia a lo ya normado respecto al Ordenamiento Territorial y la Zonificación Ecológica Económica, ya sea dentro del Reglamento de la ZEE o en las Orientaciones Básicas sobre Ordenamiento Territorial proporcionadas por el Ministerio del Ambiente y la Ley Orgánica para el Aprovechamiento de los Recursos

Naturales, donde se le da al OT el carácter decisorio sobre el uso y la ocupación ordenada del territorio y además menciona que como en el Artículo 11 de la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales no se expresa que el OT establezca la asignación de usos, ni mucho menos le da un carácter decisorio el Artículo 22 de la Ley 30230 no modifica dicha ley orgánica; y como el TC considera que la naturaleza orientadora del ordenamiento territorial, en cuanto no asigna usos ni exclusiones de uso, no implica que las actividades de producción estén exentas de análisis de impacto ambiental o que se haya dado carta libre a incidir irrazonablemente en el derecho a un ambiente equilibrado y adecuado. Además, precisa que, si en caso se decidiera luego de un proceso participativo que determinado territorio debe tener un uso de producción, nada impediría que, en virtud de una actualización de los instrumentos técnicos sustentatorios, dicho territorio se considere de conservación ecológica. Es decir, la característica cuestionada no tiene implicancias directas con la afectación al derecho al ambiente. Por otro lado, también hace referencia a que el carácter orientador del OT tampoco disminuye la obligación del Estado de procurar la defensa del derecho a un ambiente equilibrado y adecuado. Y es que no implica que se dejen de lado enfoques prestacionales, preventivos o sancionadores sobre la protección de tal derecho, ya sea en el ámbito administrativo o penal. (SPDA, 2020)

Como se puede observar, no queda claro el carácter orientador del OT ni mucho menos se encuentra debidamente fundamentado que al adoptar este carácter en el proceso de ordenar el territorio, no se llegue a afectar el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de vida; ya que al estar establecido en dispositivos legales nacionales como internacionales que tanto la ZEE y el OT son instrumentos designados a orientar el uso adecuado del territorio, podría originarse conflictos sobre la asignación de usos o exclusiones

de uso; teniendo ya un claro ejemplo con las dos demandas de inconstitucionalidad mencionas líneas arriba y que a ello se suman las demandas de inconstitucionalidad planteadas por el Gobierno Regional de Junín en mayo del año 2019 y por el Gobierno Regional de Apurímac en agosto de 2019, ambas contra el Artículo 22 de la Ley 30230.

Como es de notarse la Ley 30230 fue promulgada con el propósito de lograr la reactivación económica en el país; es así que desde el plano político la dación de la referida ley reflejó la posición del Gobierno de optar por promover la inversión en actividades de extracción de recursos naturales en detrimento de la calidad ambiental del país (Arrasco, 2014); descuidando o dejando de lado el cuidado y protección del derecho fundamental de vivir y disfrutar de un ambiente adecuado para el desarrollo de la vida, más aun si de la política de Ordenamiento Territorial se refleja el cuidado, preservación y conservación del medio ambiente con el propósito de lograr el desarrollo integral de la persona y garantizar una adecuada calidad de vida.

Por otro lado, coincidimos con lo que plantean diferentes organizaciones al mencionar que la obligación del Estado de preservar el medio ambiente, es incumplida pues de los contenidos que se desprende de la Ley 30230, apuntan al debilitamiento de promover y favorecer una real y plena vigencia de este derecho constitucional, pues no sólo la institucionalidad ambiental se debilita al quitarle competencias al Ministerio del Ambiente, sino, las medidas aprobadas no están orientadas a conservar un ambiente equilibrado, lo que perjudica no solo a las Comunidades Campesinas sino a toda la población. (MUQUI, 2016)

Al desnaturalizar el carácter orientador y planificador del OT y solamente considerarlo como un instrumento referencial se vulnera el derecho constitucional de gozar y disfrutar de un ambiente adecuado; puesto que lo establecido en el Artículo 22 de una Ley que fuera dada para reactivar la inversión en el país y más aún si consideramos que desde el punto de vista político esta ley tiene orientaciones netamente económicas, según lo ya sustentado y manifestado líneas arriba; de existir una sobreposición de usos en el territorio estaría priorizando la dimensión económica sobre la ambiental, perjudicando la facultad de las personas de poder disfrutar de un ambiente en el que sus elementos se desarrollan de manera natural y armónica. Lo que implica que la intervención del ser humano no debe suponer, en consecuencia, una alteración sustantiva de la indicada interrelación. En suma, se debe tutelar el ambiente adecuado para el desarrollo de la persona y de su dignidad (artículo 1° de la Constitución). De lo contrario, su goce se vería frustrado y el derecho quedaría, así, carente de contenido. Por otro lado, la preservación de un ambiente sano y equilibrado entraña obligaciones ineludibles para los poderes públicos de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute. Evidentemente, tal obligación alcanza también a los particulares, particularmente a aquellos cuya actividad económica incide, directa o indirectamente, en el ambiente⁸. Posición que encuentra concordancia con el artículo 11 del “Protocolo de San Salvador” donde se encuentra establecido: todas las personas tienen derecho a un medio ambiente sano (...) Los estados parte promoverán la protección, preservación, mejoramiento del medio ambiente. (IDHDES, 2014)

El derecho que tiene toda persona de gozar y disfrutar de un ambiente adecuado se encuentra reconocido en la Declaración de Estocolmo donde se hace referencia a la

⁸ Tribunal Constitucional del Perú. Expediente N° 03343-2007-PA/TC, párr.11.

vinculación entre derechos humanos y el medio ambiente al mencionar que tanto el aspecto natural, como artificial del medio humano son esenciales para el goce de los derechos humanos; así mismo en la Declaración Universal de los derechos de los pueblos, se encuentra establecido en su Artículo 16 que “todo pueblo tiene derecho a la conservación, la protección y el mejoramiento de su medio ambiente”; consecuentemente con lo prescrito en el Artículo 22 de la Ley 30230 no sólo se está vulnerando el derecho a gozar de un ambiente adecuado y equilibrado para el desarrollo de vida, reconocido en la constitución; sino también se está yendo contra lo normado en instrumentos jurídicos internacionales; pues el estado no está cumpliendo con promover la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente, siendo un deber establecido en el Artículo 44 de la constitución el no solo de “*garantizar la plena vigencia de los derechos humanos*”, sino “*promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación*”

El estado tiene la obligación de preservar el medio ambiente que supone dos aspectos, la primera de abstenerse de adoptar acciones que afecten el medio ambiente, y la segunda, adoptar todas las medidas necesarias para protegerlo; sin embargo al establecer que ni la ZEE y el OT asignan usos ni exclusiones de uso en el territorio se está descuidando esta obligación, que la vemos reflejada en demandas de inconstitucionalidad interpuestas contra la Ley 30230 a causa de los conflictos que se vienen generando en su aplicación; entonces donde queda el deber del Estado de no atentar contra el medio ambiente; el TC precisa que “[a]sí, en su faz reaccional, el Estado asume la obligación de abstenerse de realizar cualquier tipo de actos que afecten el medio ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida humana” (STC Exp. N° 00018-2001-AI/TC. Con relación con la segunda obligación tenemos el compromiso estatal de promover y favorecer una real y más plena vigencia de

este derecho constitucional. En relación con esta última, el TC señala que “[e]n su dimensión prestacional, impone al Estado tareas u obligaciones destinadas a conservar el ambiente equilibrado, las cuales se traducen, a su vez, en un haz de posibilidades, entre las cuales cabe mencionar la de expedir disposiciones legislativas destinadas a que desde diversos sectores se promueva la conservación del ambiente. Desde luego, no solo supone tareas de conservación, sino también de prevención que se afecte a ese ambiente equilibrado” (STC Exp. N° 03510-2003-AA/TC; en ese sentido el Estado tienen la obligación de garantizar la conservación de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de vida de la persona y no permitir la afectación o alteración de ninguno de sus componentes que lo conforman.

Por otro lado, el Estado no solo puede violar este derecho por acción sino fundamentalmente por omisión cuando no brinda una adecuada protección de este derecho. Según el TC, *“el Estado puede afectar el cabal goce y ejercicio de este derecho como consecuencia de decisiones normativas o prácticas administrativas que, por acción u omisión, en vez de fomentar la conservación del medio ambiente, contribuyen a su deterioro o reducción, y que, en lugar de auspiciar la prevención contra el daño ambiental, descuida y desatiende dicha obligación”* (STC Exp. N° 00018-2001-AI/TC; siendo que, al establecer que ni la ZEE y el OT asignan usos o exclusiones de uso dentro del territorio, es decir al desnaturalizar el carácter meramente orientador y planificador del proceso de ordenar el territorio; el Estado con la emisión de la Ley 30230 específicamente con lo señalado en su Artículo 22 está desprotegiendo el derecho fundamental que toda persona tienen de gozar y disfrutar de un ambiente adecuado y equilibrado para el desarrollo de su vida; y por otro lado en vez de regular este proceso dentro de una ley que permitiría y ayudaría a desarrollar mejor el

proceso de ordenar el territorio, lo que hace es inmiscuir este proceso dentro de una norma que pretende lograr una reactivación económica en el país.

Finalmente, la protección que brinda el Estado no debe ser formal, sino efectiva y material. Como dice la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en su jurisprudencia vinculante (Caso Velásquez Rodríguez), el Estado tiene la obligación “de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos (...) y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos” (párrafo 166). Añade la Corte IDH que “la obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos no se agota con la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible el cumplimiento de esta obligación, sino que comporta la necesidad de una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos” (párr. 167)⁹.

Esta obligación de protección “efectiva” encuentra también cobertura normativa en la obligación de los Estados de remover los obstáculos legales y no legales que impiden el ejercicio de los derechos fundamentales, contenida en el Artículo 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, obligación que ha sido ampliamente desarrollada por la jurisprudencia de la Corte IDH. El Artículo 2, inciso 1, se titula “Deber de adoptar disposiciones de Derecho interno”, y precisa que, “*Si en el ejercicio de los derechos y*

⁹ Jurisprudencia vinculante, conforme con el artículo V del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional (Ley N° 28237).

libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades” En este caso, el derecho al medio ambiente está reconocido en el Artículo 11 del Protocolo de San Salvador.

En ese sentido, podemos decir que el Estado tiene el deber de proteger y garantizar el adecuado cumplimiento de los derechos fundamentales, velando para que el cumplimiento de uno no afecte a ningún otro.

4.2 Conclusiones

La aplicación del Artículo 22 de la Ley 30230, desnaturaliza el Proceso de Ordenamiento Territorial, puesto que, al considerarlo como una medida para reactivar la inversión privada en el país, deja de lado su esencia, su razón de ser; es decir, le quita su carácter orientador y vinculante en el proceso de ordenar el territorio.

Con la emisión de la Ley 30230, se pretende reactivar la inversión privada en el país y para ello, el Artículo 22 de esta ley, establece como una medida de dicha reactivación, al Ordenamiento Territorial; ocasionando su desnaturalización, vulnerando el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida.

El Artículo 22 de la Ley 30230, jurídicamente encuentra su fundamento en la falta de determinación de competencias en temas de Ordenamiento Territorial y la confusión

existente en su definición; con la existencia de esta controversia, se ven afectados los mecanismos implementados para la inversión privada, por lo que proponen al Ordenamiento Territorial y a la Zonificación Ecológica Económica, como una medida para reactivar la inversión en el país; considerándolo, como un mecanismo que busca orientar políticas nacionales, regionales y locales de gestión ambiental, definiendo criterios e indicadores para la asignación de usos y ocupación ordenada del territorio.

El Ordenamiento Territorial, es una política de Estado, un proceso político y técnico administrativo de toma de decisiones concertadas con los actores sociales, económicos, políticos y técnicos, para la ocupación ordenada y 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 potenciales y limitaciones; cuya naturaleza jurídica recae en una ocupación ordenada del territorio asignando usos y exclusiones de uso; además, de ser una herramienta de planificación estratégica y de orientación en lo que respecta a temas ambientales, sociales, culturales y económicos, manteniendo así su carácter meramente orientador.

Como derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, se debe entender a la obligación que tiene el Estado de abstenerse de realizar cualquier tipo de actos que afecten al medio ambiente en su conjunto, garantizando su conservación y preservación, con el propósito de garantizar al ser humano, un ambiente donde pueda desarrollarse en armonía con el ecosistema, orientando su uso y comprendiendo las exclusiones de uso de un determinado territorio, a fin de mejorar su calidad de vida.

REFERENCIAS

- ACCION, C. (2014). *Acción Solidaria para el Desarrollo*. Obtenido de <http://cooperacion.org.pe/main/centro-de/descargas/269-impactos-intereses-y-beneficiarios-de-la-ley-n-30230>
- Alvaro, C. O. (2017). Desigualdad, Desarrollo Territorial y Descentralización en el Perú. *Grupo Propuesta Ciudadana*, 17.
- Arrasco, D. A. (2014). Informe de Análisis de las Disposiciones Ambientales Contenidas en la Ley N° 30230. *Sociedad Peruana de Desarrollo*, 4.
- Ayala Calero, A. F. (2015). *Orientaciones Básicas Sobre el Ordenamiento Territorial*. Lima: Mercedes Group SAC.
- Azpur, J. (2011). *Análisis de la Legislación Sobre Planificación Territorial en el Perú*. Lima.
- Azpur, J. (2011). *Análisis de la Legislación sobre Planificación Territorial en el Perú*. Lima: Propuesta Ciudadana-Revenue Watch.
- Azpur, J. (2012). *Análisis de la Legislación Sobre Planificación Territorial en el Perú*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana -Impresión SMS Negocios SRL.
- Bernaola, D. (15 de Agosto de 2012). *Noticias SER.pe*. Obtenido de <http://www.noticiasser.pe/15/08/2012/informe/ordenamiento-territorial-una-prioridad-para-el-peru>
- Carhuatocto Sandoval, H. (2014). *La Constitucionalidad de las Medidas para la Promoción de la Inversión en Materia Ambiental de la Ley N° 30230 "Ley que Establece Medidas Tributarias, Simplificación de Procedimientos, Permisos para la Promoción y dinamización de la inversión del País"*. Lima.
- Chang, A. A. (2010). *Derecho al Ambiente Equilibrado y Adecuado para el Desarrollo de la Vida*. Lima: Gaceta Jurídica.
- CIFOR. (Noviembre de 2014). *cifor.org*. Obtenido de blog.cifor.org
- Ciudadana, G. P. (2014). Marco Conceptual del Ordenamiento Territorial. *El Ordenamiento Territorial en Perú*, 13.
- Congreso. (2011-2016). *Congreso de la República del Perú*. Obtenido de http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Expvirt_2011.nsf/didpley/F214B94CA646245C052578F700801848
- Durand, F. (2016). *Cuando el Poder Extractivo Captura al Estado*. Lima: Oxfam América Inc.
- IDHDES, I. d. (2014). *Mecanismos Procesales para la Tutela del Derecho Humano al Medio Ambiente*. Lima.
- Jimenez Vivas, J. (2013). *El Derecho Ambiental en la Jurisprudencia Constitucional. Instituciones de Derecho Ambiental Desarrolladas por el Tribunal Constitucional*. Lima: Gaceta Jurídica.
- Lois, E. J. (2014). Sobre el Concepto de Naturaleza Jurídica. *Anuario de Filosofía del Derecho*, 162-163.
- Marcial, R. C. (2009). *El Sistema Jurídico: Introducción al Derecho, Décima Edición*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2011.
- Massiris Cabeza, A. (1993). *Bases Teórico -Metodológicas Para Estudios de Ordenamiento Territorial*. Bogotá: IDCAP.

- Massiris, C. A. (1993). *Bases Teórico Metodológicas para Estudios de Ordenamiento Territorial*. Colombia: IDCAP.
- Massiris, C. A. (2002). Ordenación del Territorio en América Latina. *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 125.
- Massiris, C. Á. (2013). *Políticas de Ordenamiento Territorial en América Latina*. Lima 2013: Comunidad Andina.
- Mendoza, A. (09 de Marzo de 2017). *Blog Urbanismo y Economía*. Obtenido de <https://urbanismoyeconomia.wordpress.com/2017/03/09/hacia-donde-va-el-ordenamiento-territorial-en-el-peru/>
- MINAM. (23 de Mayo de 2009). *Política Nacional de Ambiente*. Obtenido de <http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2013/08/Pol%C3%ADtica-Nacional-del-Ambiente.pdf>
- MINAM. (2013). *Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial*. Lima: Depósito Legal de la Biblioteca Nacional del Perú.
- Mogollón, I. A. (08 de octubre de 2016). Desnaturalización del Ordenamiento Territorial. (B. N. Quispe, Entrevistador)
- MUQUI, R. (2016). *Paquetes Normativos 2013-2015 y su Impacto en los Derechos Fundamentales en el Perú*. Lima: SEPRES.
- Pérez Vilca, W. (2015). *Orientaciones Básicas Sobre el Ordenamiento Territorial*. Lima: Mercedes Group SAC.
- Quispe, M. A. (2017). *Zonificación Ecológica Económica y Ordenamiento Territorial en Cajamarca*. Cajamarca: Propuesta Ciudadana.
- SPDA. (2020). *Análisis de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) sobre la sentencia del Tribunal Constitucional que resuelve la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra varios artículos de la Ley 30230*. Lima.

ANEXOS

Anexo N° 01: Artículo 22 de la Ley 30230, que define al Ordenamiento Territorial

LEY N° 30230

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
POR CUANTO:
LA COMISIÓN PERMANENTE DEL
CONGRESO DE LA REPÚBLICA;
Ha dado la Ley siguiente:

**LEY QUE ESTABLECE MEDIDAS TRIBUTARIAS,
SIMPLIFICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS
Y PERMISOS PARA LA PROMOCIÓN Y
DINAMIZACIÓN DE LA INVERSIÓN EN EL PAÍS**

Artículo 22. Ordenamiento territorial
El ordenamiento territorial es un proceso político y técnico administrativo destinado a orientar la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio, sobre la base de la identificación de potencialidades y limitaciones, considerando criterios económicos, socioculturales, ambientales e institucionales.
La Política Nacional de Ordenamiento Territorial es aprobada mediante Decreto Supremo, refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros. Ni la Zonificación Económica Ecológica, ni el Ordenamiento Territorial asignan usos ni exclusiones de uso.

Anexo N° 02: Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial – Concepto de Ordenamiento Territorial

1.2. Marco Conceptual del Ordenamiento Territorial

El Ordenamiento Territorial es una política de Estado, un proceso político y técnico administrativo de toma de decisiones concertadas con los actores sociales, económicos, políticos y técnicos, para la ocupación ordenada y 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 potenciales y limitaciones, considerando criterios ambientales económicos, socioculturales, institucionales y geopolíticos. Asimismo, hace posible el desarrollo integral de la persona como garantía para una adecuada calidad de vida.

Anexo N° 03: Reglamento de Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) -

DECRETO SUPREMO N° 087-2004-PCM

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

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