

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

FACULTAD DE DERECHO



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

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

Autor:

Carlos Rodrigo Zúñiga Cuentas

Asesor:

Jimpon Jesús Dávila Ordoñez

Lima, 2022

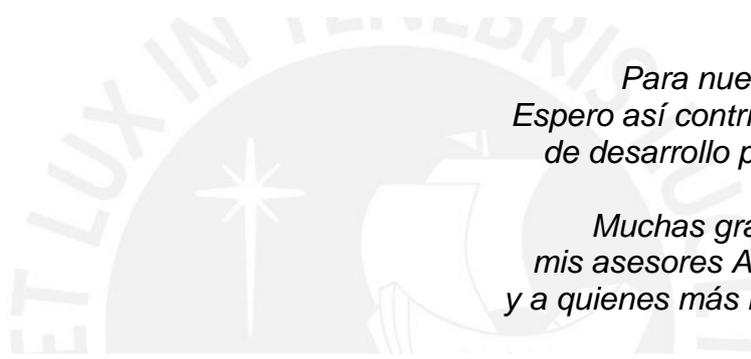
RESUMEN

La formación del ordenamiento territorial, como construcción social, es consustancial a la evolución del hombre. A diferencia del ordenamiento territorial europeo como función pública después de la Segunda Guerra Mundial, en la región latinoamericana se comienza a enmarcar a finales de siglo XX en búsqueda de modelos sostenibles.

En ese contexto, el modelo peruano sufre un proceso de desintegración normativa ante la ausencia de una ley general de ordenamiento territorial y agravado por la imprecisa conceptualización adoptada por la Ley N.º 30230 del año 2014, el cual limitó el Ordenamiento Territorial (OT) y la Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) en aras de dinamizar las inversiones, adoptando así un modelo en extremo estricto en comparación a otros modelos de otros países.

Cabe preguntarse, ¿es posible un modelo sistemático y equilibrado de ordenamiento territorial? Esta pregunta toma mayor fuerza tras la Sentencia del Pleno expedida sobre las demandas de inconstitucionalidad interpuestas en los Exp. N.º 0003-2015-PI/TC y 0012-2015-PI/TC (acumulados) por el Gobierno Regional de San Martín y más de 5000 ciudadanos a diversos artículos de la Ley N.º 30230, o conocido públicamente como el “paquetazo ambiental”.

En ese sentido, el informe se divide en tres capítulos. El primer capítulo apuntará a las bases preliminares del ordenamiento territorial y el modelo adoptado por la Ley N.º 30230 desde un método comparativo, dogmático y de antecedentes normativos del ordenamiento territorial para evaluar la funcionalidad e intención del legislador de OT. Concretamente, en el segundo capítulo, se describirá los aspectos principales del caso para determinar y analizar los principales problemas jurídicos del artículo 22 del Caso Ley N.º 30230: (1) El ordenamiento territorial es orientador o decisorio; (2) la relación del ordenamiento territorial y el aprovechamiento de los recursos naturales; (3) la competencia para la aprobación de la política nacional del ordenamiento territorial; (4) la competencia para la conducción de los procesos de ordenamiento territorial en un gobierno unitario y descentralizado. Finalmente, en el tercer capítulo, se formulará propuestas y recomendaciones en base a los impactos de la sentencia hacia una ley general del ordenamiento territorial bajo un enfoque sistemático y equilibrado.



*Para nuestro amado Perú.
Espero así contribuir a la reflexión
de desarrollo para nuestro país.*

*Muchas gracias a mi familia,
mis asesores Andrea y Jimpson,
y a quienes más me acompañaron
en esta travesía.*

INDICE

INTRODUCCIÓN	6
CAPITULO I: APUNTES PRELIMINARES SOBRE EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DEL MODELO ADOPTADO DEL ARTÍCULO 22 DE LA LEY N° 30230 EN EL PERÚ	13
1.1. El ordenamiento territorial es consustancial a la evolución del hombre.	18
1.2. Modelos comparativos de ordenamiento territorial	21
1.2.1. Enfoque de la Unión Europea: Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1984.	23
1.2.1.1. Modelo español: Legislación autonómica de ordenamiento territorial.	24
1.2.1.2. Modelo francés: aménagement du territoire del Estado unitario.	27
1.2.2. Enfoque anglosajón: regional planning y paraestatal.	29
1.2.2.1. Modelo del Reino Unido: Regional planning	29
1.2.2.2. Modelo de Estados Unidos: Spacial planning, zoning y paraestatal.	30
1.2.3. Enfoque latinoamericano: Leyes generales de ordenamiento territorial	31
1.2.3.1. Modelo en Colombia: Entidades territoriales en la Constitución colombiana y Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial N.º 1454 del año 2011	31
1.2.3.2. Modelo de Ecuador	33
1.2.3.3. Modelo de México	33
1.3. Modelo y situación del ordenamiento territorial en el contexto peruano.	34
1.4. Aproximaciones conceptuales del ordenamiento territorial en el contexto peruano.	39
CAPÍTULO II: ASPECTOS DEL CASO LEY 30230 “PAQUETAZO AMBIENTAL	43
2.1. Principales aspectos sobre los que versa la Sentencia del Caso Ley N.º 30230	45
2.1.1. Expediente N.º 0003-2015-PI/TC	46
2.1.2. Expediente N.º 0012-2015-PI/TC	46
2.1.3. Puntos controvertidos sobre la inconstitucionalidad del artículo 22º de la Ley N.º 30230	47
2.1.4. Identificación y análisis de los principales problemas jurídicos.	48
2.1.4.1. El ordenamiento territorial es orientador o decisorio.	48
2.1.4.2. La relación del ordenamiento territorial y el aprovechamiento de los recursos naturales sobre los usos	61
2.1.4.3. La competencia para la aprobación de la política nacional del ordenamiento territorial.	63
2.1.4.4. La competencia para la conducción de los procesos de ordenamiento territorial en un gobierno unitario y descentralizado.	64
CAPÍTULO III. IMPACTOS DEL CASO LEY N.º 30230 Y RECOMENDACIONES PARA UN MODELO SISTEMÁTICO Y EQUILIBRADO	69

3.1. Impactos de la sentencia del caso Ley N.º 30230 hacia un modelo sistemático y equilibrado.	70
3.2. Propuestas normativas y recomendaciones para un modelo sistemático y equilibrado.	76
CONCLUSIONES	78
RECOMENDACIONES	84
ANEXOS	85
Anexo 01: Ordenanza Regional N.º 028-2021-CR/GOB.REG.TACNA, el cual aprueba el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) del departamento de Tacna y primero en el Perú.	85
Anexo 02: Articulación de los instrumentos del OT con otros instrumentos, planes y políticas sectoriales.	88
Anexo 03: Entrevistas a especialistas en ordenamiento territorial y docentes	91
Anexo 04: Propuesta preliminar de Proyecto de Ley General de Ordenamiento Territorial.	99
BIBLIOGRAFIA	101



INTRODUCCIÓN

El ordenamiento territorial, como construcción social, ha evolucionado con el hombre. A diferencia del ordenamiento territorial europeo que aparece como función pública después de la II Guerra Mundial, en la región latinoamericana se enmarca a finales de siglo XX en búsqueda de modelos sostenibles. El modelo peruano de ordenamiento territorial adoptado por la Ley N.º 30230 no se adecua a una ley general y sistemática que permita cumplir sus finalidades, el desarrollo de sus instrumentos propios y procesos de ordenación territorial en el contexto actual, incluso agravada tras la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Caso de la Ley N.º 30230 o conocido públicamente como el “paquetazo ambiental” en el año 2020.

En el contexto de un proceso de recuperación económica y mayor exportación de materias primas en el Perú y América Latina tras la gran crisis económica mundial en el año 2008 con origen en Estados Unidos, el poder ejecutivo presentó iniciativas legislativas de promoción de la inversión privada y simplificación de procedimientos ante el Congreso de la República mediante el Proyecto de Ley N.º 3627/2013-PE.

De acuerdo con la información del Instituto Nacional de Estadística e Informática (2021, p.14). solo se registró un crecimiento de 1.1% del PBI en el año 2009 tras la gran crisis económica a diferencia de los años anteriores 2007 (8.5%) y 2008 (9.1%). Al año siguiente, hubo un ligero aumento en los precios en materia prima y reactivación económica en los años 2011 (6.3%), 2012 (6.1%), 2013 (5.9%).

Dentro de los muchos índices citados en la exposición de motivos del proyecto de ley, se destaca el Informe del Fondo Monetario Internacional, Regional Economic Outlook (abril del año 2014), el cual señalaba que el crecimiento de la economía peruana en los años 2014 y 2019 podría ser de dos puntos porcentuales menores al crecimiento registrado en el periodo de auge

de materias primas de los periodos 2003 -2011 (4,3% a diferencia de un 6.3%) si es que no se optaba por el camino de mayores incentivos legales y simplificaciones administrativas. No obstante, el crecimiento del PBI en los años 2014 al 2019 no ha sobrepasado el 4%, y el año 2020, el cual significó una caída de -11,1% en la economía peruana a causa del Covid-19.

Gráfico 01: Oferta y Demanda Global, PBI, 2007 al 2020

Oferta y Demanda Global	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017P/	2018P/	2019E/	2020E/
Producto Bruto Interno	8,5	9,1	1,1	8,3	6,3	6,1	5,9	2,4	3,3	4,0	2,5	4,0	2,2	-11,1
Extractivas	4,1	7,9	0,5	1,3	2,8	1,8	4,3	-1,4	6,9	9,0	3,4	1,8	0,1	-8,5
Transformación	11,9	10,5	-3,2	12,0	7,0	5,3	6,5	-0,2	-2,3	-0,9	1,1	5,7	-0,5	-13,6
Servicios ^{1/}	9,0	9,1	3,0	9,5	7,3	7,8	6,1	4,4	4,1	4,1	2,7	4,1	3,6	-11,2
Importaciones	21,3	25,0	-15,9	26,6	13,6	10,0	2,9	-1,0	1,0	1,6	7,1	3,5	1,7	-14,9
Oferta y Demanda Global	10,8	12,2	-2,6	11,7	7,9	7,0	5,2	1,6	2,8	3,4	3,5	3,9	2,1	-12,0
Demanda Interna	12,3	13,7	-2,4	14,5	8,6	8,1	6,7	3,0	2,4	1,5	2,1	4,0	2,8	-10,1
Consumo Final Privado	8,6	8,9	3,1	9,1	7,2	7,4	5,7	4,2	4,0	3,7	2,6	3,8	3,2	-8,8
Consumo del Gobierno	4,3	4,8	12,1	3,9	7,4	8,3	7,5	6,5	8,0	5,2	3,3	2,7	3,6	8,2
Formación Bruta de Capital	28,6	31,1	-20,2	35,8	12,2	9,5	8,5	-1,1	-3,6	-5,8	0,0	5,2	1,3	-23,4
Formación Bruta de Capital Fijo	22,7	27,8	-3,4	21,9	9,9	14,9	5,4	-2,0	-7,2	-4,5	1,3	4,7	2,8	-15,6
Público	20,4	33,7	29,7	16,3	-11,3	19,8	12,3	1,1	-5,7	0,1	-3,9	6,6	-0,6	-21,3
Privado	23,2	26,5	-11,0	23,7	16,6	13,7	3,6	-2,9	-7,6	-5,8	2,9	4,1	3,8	-14,0
Exportaciones	6,7	7,8	-3,3	3,2	5,5	3,1	-0,6	-3,8	4,3	11,8	8,8	3,4	-0,5	-19,0

Fuente: (INEI, 2021, p.14).

Sin mayor debate exhaustivo¹, se aprobó en el Pleno y se publicó con fecha el 12 de julio de 2014 en el Diario Oficial El Peruano la Ley N.º 30230², teniendo como especial énfasis el artículo 22º en cuanto a la investigación al establecer la definición y limitación del ordenamiento territorial en el Perú en una norma con rango de ley en los términos siguientes:

“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 las identificaciones de potenciales y limitaciones, considerando criterios económicos, socioculturales, ambientales e institucionales.

La Política Nacional de Ordenamiento Territorial es aprobada mediante Decreto Supremo, refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y con el voto

¹ Véase el Diario de Debates de la Ley N.º 30230: <https://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2014/Julio/12/L-30230.pdf>

² De hecho, el mismo año de su publicación, el Perú fue anfitrión de la vigésima Conferencia de las Partes (COP 20) en diciembre del 2014, por el cual se buscaba cumplir los acuerdos y estándares internacionales ambientales con un rol activo en las negociaciones con regulaciones e instituciones ambientales ejemplares ante el cambio climático que afecta la temperatura media en el mundo.

aprobatorio del Consejo de Ministros. Ni la Zonificación Económica Ecológica, ni el Ordenamiento Territorial asignan usos ni exclusiones de uso”.

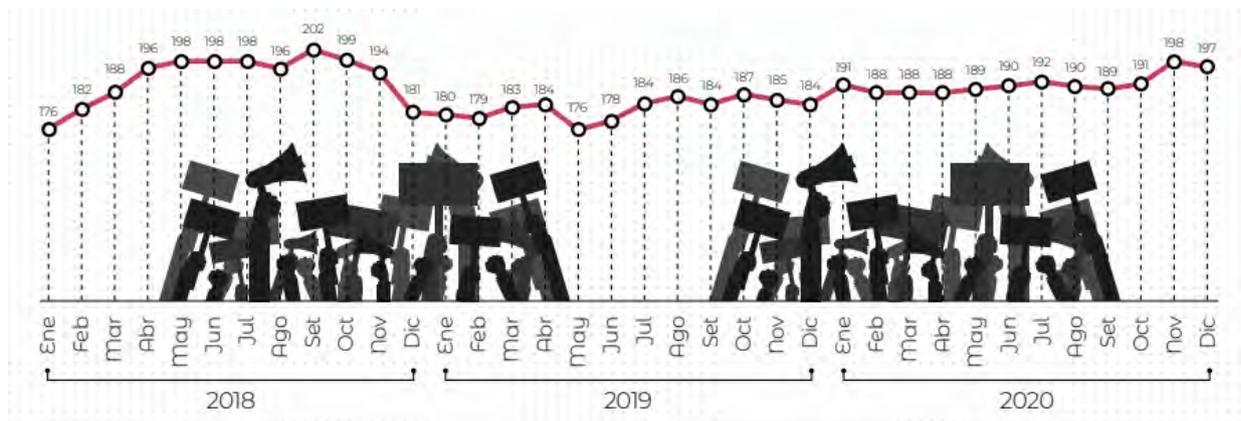
Dicho artículo fue materia de pronunciamiento por el Tribunal Constitucional el pasado 12 de mayo de 2020, expedientes 0003-2015-PI/TC y 0012-2015-PI/TC (acumulados), Caso Ley N.º 30230, el cual el Gobierno Regional de San Martín y más de 5000 ciudadanos demandaban la inconstitucionalidad contra diferentes artículos de la Ley N.º 30230, entre ellas, el artículo 22º anteriormente citado.

En ese contexto, el modelo en extremo estricto de ordenamiento territorial en el Perú adoptado por el artículo 22º de la Ley N.º 30230 y ratificado su constitucionalidad por el Tribunal Constitucional hasta la fecha no obedece a un concepto equilibrado y sistemático del Ordenamiento Territorial (OT) ni a sus procesos y desarrollo de instrumentos propios tales como la Zonificación Ecológica Económica (ZEE), Estudios Especializados (EE), Diagnóstico Integrado del Territorio (DIT) y, finalmente, el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), el cual este último debería vincularse con otros planes e instrumentos de gestión territorial y sistematizar la información necesaria y obligatoria para los tomadores de decisiones en materia de ordenamiento territorial.

La gobernanza territorial implica analizar no solo el ordenamiento territorial, sino también el crecimiento poblacional que se ha venido caracterizando por un fuerte desequilibrio territorial desde la segunda mitad del siglo XX, concentrado en su mayoría en la costa, producto de la migración interna. Evidencia de ello es que para el año 2017, la costa alberga al 58% de la población nacional, mientras que el área andina ha venido registrando una disminución constante de su población desde hace medio siglo (INEI, 2021, pp. 30-40).

Asimismo, la conflictividad social deber ser materia de análisis para mejores regulaciones que consideren la gestión del territorio y su evaluación temprana ante potenciales conflictos sociales. De acuerdo con el Vigésimo Cuarto Informe Anual de la Defensoría del Pueblo del año 2020, el rango de conflictos sociales no ha variado dentro de los números 190 a 200 incluso con el estallido de la pandemia a causa del Covid-19.

Gráfico 02: Evolución de los Conflictos Sociales Registrados (2018-2020)

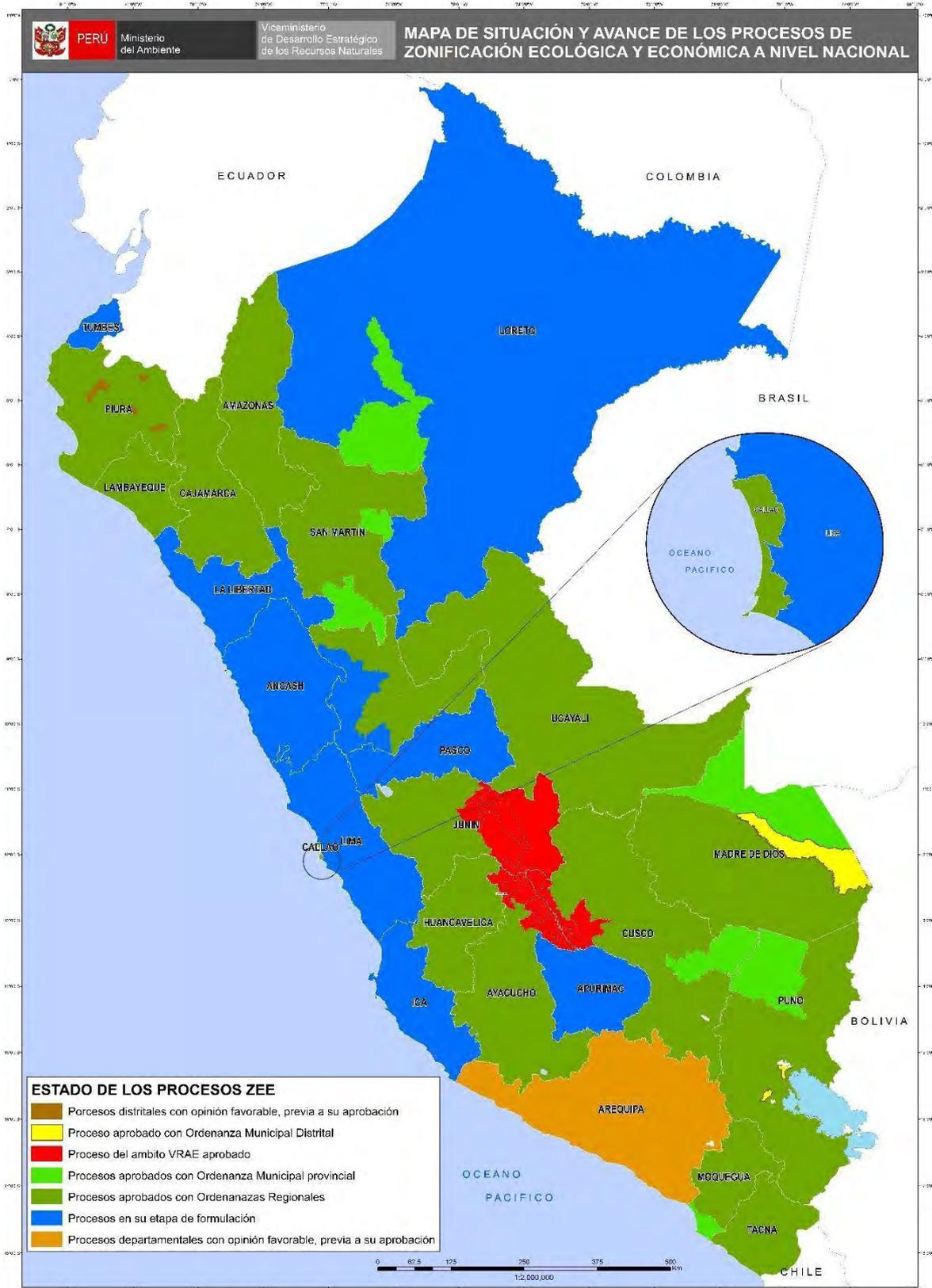


Fuente: (Defensoría del Pueblo, 2020, p. 104).

Sin perjuicio de la complejidad social del Perú, debemos entender al mismo tiempo la situación vigente del proceso de OT y sus instrumentos propios. Según el Estado Situacional del proceso de la ZEE del Ministerio del Ambiente (GeoServidor)³ hasta el año 2019, 16 gobiernos regionales del total de 24 cuentan con ZEE aprobadas. De igual manera, solo 8 del total de 196 municipalidades provinciales y 3 municipalidades distritales del total de 1874 han realizado ciertos esfuerzos en los procesos de ordenamiento territorial quedando pendiente un gran reto para el país en el resto de gobiernos regionales y locales. Cabe advertir, que hasta la vigencia de la Ley N.º 30230 en el año 2014, se había avanzado con 13 procesos de ZEE económica a nivel regional, es decir, solo 4 del total de 17 procesos culminados a la fecha pudieron avanzarse con la referida Ley, por tanto, la anterior regulación incentivó mayores procesos de ordenamiento territorial.

Gráfico 03: Estados de los procesos de ZEE a nivel nacional.

³ Para mayor detalle, el siguiente portal geoservidor del Ministerio del Ambiente con data actualizada <https://geoservidor.minam.gob.pe/>



Fuente: Ministerio del Ambiente (Geoservidor).

En ese contexto, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), advierten en el Informe de

Desempeño Ambiental del año 2017 que la regulación ambiental y territorial enfrenta un disperso marco normativo sin un ente rector estable ni una ley general y política nacional propia (OCDE, 2016, pp.56-60).

De igual manera, el Banco Mundial ha advertido como uno de los grandes retos del país la formulación y aprobación de un marco normativo general que precise las competencias entre el Ministerio del Ambiente (MINAM) y la Presidencia del Consejo de Ministro (PCM) en armonía con la planificación urbana del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) en tanto los procesos de ordenamiento territorial son claves para fortalecer la resiliencia frente a desastres naturales, planificación urbana y gestión de los recursos naturales (Banco Mundial, 2021, pp.142-145).

A la fecha, existen deficiencias en los procesos de OT en las municipalidades provinciales y locales a nivel urbano puesto que han crecido sin planificación estratégica (45.5 % población urbana en barrios precarios). Asimismo, las zonas rurales en situación de pobreza exhiben las brechas de infraestructurales reflejados de acuerdo con la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) del 2017 (Banco Mundial, 2021, 142-143).

Por lo mencionado, el presente informe se compone de tres capítulos. El primer capítulo apuntará a las bases preliminares para analizar el modelo cuestionado del artículo 22° de la Ley 30230° desde un método comparativo, dogmático y de antecedentes normativos del ordenamiento territorial para evaluar la intención del legislador y ejecutivo. Concretamente, en el segundo capítulo, se describirá los aspectos relevantes para determinar y analizar los principales problemas jurídicos del artículo 22, Caso Ley 30230, o conocido públicamente como “el paquetazo ambiental” en lo siguiente: (1) El ordenamiento territorial es orientador o decisorio; (2) la relación o no del ordenamiento territorial y el aprovechamiento de los recursos naturales; (3) la competencia para la aprobación de la política nacional del ordenamiento territorial; (4) la competencia para la conducción de los procesos de ordenamiento territorial en un gobierno unitario y descentralizado. Finalmente, en el tercer capítulo, se formulará propuestas y recomendaciones en base a los impactos de la sentencia hacia una ley general del ordenamiento territorial: ¿Es posible un modelo sistemático y equilibrado de ordenamiento territorial en el Perú?

CAPITULO I: APUNTES PRELIMINARES SOBRE EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DEL MODELO ADOPTADO DEL ARTÍCULO 22 DE LA LEY N.º 30230 EN EL PERÚ

El primer capítulo describe las bases preliminares para entender el modelo de ordenamiento territorial adoptado por el artículo 22 de la Ley N.º 30230 desde un método comparativo, dogmático y de antecedentes normativos del OT para evaluar la intención del legislador y ejecutivo en materia de ordenamiento territorial. Existen insumos normativos dispersos tanto de las leyes orgánicas de gobiernos regionales, locales y de aprovechamiento sostenible de recursos naturales, así como de leyes ordinarias de bases de descentralización, leyes generales ambientales, forestales y urbanísticas ante la falta de desarrollo constitucional expresa de la Constitución peruana vigente de 1993.

De la lectura doctrina se aprecia que el ordenamiento territorial ha ido evaluándose bajo tres importantes interrogantes: qué se va a ordenar, para qué se realizarían y cómo realizar estos procesos de OT. Por un lado, Pierre Foy, sostiene que lo que se ordena son los múltiples usos en función a objetivos tales como las políticas ambientales, de desarrollo económico y otros propios del medio ambiente sano y equilibrado (Pierre Foy, 2009, p.141); aunque claro está debe existir una clara diferenciación conceptual con lo urbanístico, ambiental y la posibilidad de poder sistematizarlo en los términos de Gómez Orea al incorporar *“en un solo modelo los aspectos naturales, urbanos, rurales, económicos, sociales infraestructurales y leales, que busca el equilibrio y la cohesión territorial mediante la integración de los sectores, del campo y la ciudad y de los diferentes sistemas territorial”* (Gómez Orea, 2013, p.43).

Las referencias doctrinarias pueden servir desde luego a la orientación de algún concepto adecuado de ordenamiento territorial siempre en cuando se adecuan al contexto peruano. Alguna doctrina acepta esta tendencia del ordenamiento territorial hacia lo ambiental. Para Vicente Bielza (2008, pp. 15-20) señala el ordenamiento territorial tiene entre sus objetivos principales la gestión de los usos de los suelos y el equilibrio territorial, por tanto, en estricto no solo es planeamiento territorial sino también un ordenamiento ambiental y sostenible.

Desde una óptica administrativista, consideran que el ordenamiento territorial tiene un carácter multidimensional y articulador que se aleja del enfoque ambiental siendo así un proceso que

comprende un conjunto de acciones públicas concertadas para transformación, ocupación y uso del territorio (Zegarra, 2019, pp. 372-373).

Por otro lado, como Bengoetxea (2000, pp. 82-84) advierte que el ordenamiento territorial probablemente sea de los conceptos más abstractos e imprecisos de determinar en el marco del derecho público puesto que se hace referencia a dirigir y establecer un orden de prioridades sobre los usos del territorio a nivel nacional, regional y local. Asimismo, se cree que está en constante evolución y sujeto a diversas interpretaciones, aunque hay un fuerte consenso de la idea de regular y organizar de manera macro el uso, ocupación y transformación del territorio y los suelos (Chiarella y Yakabi, 2017, p.151).

Desde una perspectiva interdisciplinaria, Zaniel Novoa, destacado geógrafo peruano señala que se puede entender el ordenamiento territorial en lo siguiente:

“El término “ordenamiento” refiere a la acción de ordenar, es decir, poner las cosas en orden o en una disposición sistemática de modo que cada una ocupe el lugar que le corresponda (...) En términos técnicos, el concepto “ordenamiento” es utilizado en Europa y Latinoamérica para nombrar un proceso cuyo principal objetivo es alcanzar un determinado modelo territorial a través de distintas etapas de intervención” (Novoa, 2008, pp.6-8).

Para otros economistas peruanos sostienen que el Ordenamiento Territorial se debe entender conceptualmente como la expresión física de un modelo toda vez que se proyectan las múltiples políticas en una sociedad y estilo de vida, en aras de ser necesario la definición de los usos y de una activa gestión territorial a través de un proceso concertado (Glave, 2016, p. 57).

Por su parte, Pierre Foy Valencia apunta que *“desde una perspectiva del derecho cabría aludir al sistema del Ordenamiento Territorial, como el sistema jurídico que aborda este concepto. No obstante que, la acepción más convencional tiende a asociarlo con el Derecho Urbanístico, somos de la idea que no debería circunscribirse a dicho ámbito, independiente de su origen histórico, sino que conceptualmente requiere ser encuadrado en una lógica jurídica interdisciplinaria”* (Pierre Foy, 2012, p.1).

En doctrina española, Sanabria entiende el ordenamiento territorial en tres fases en los términos siguientes:

“(…) la ordenación del territorio tiene una primera faceta descriptiva, como ciencia que estudia los efectos que la acción del hombre produce en su constante actividad de asentamiento sobre el territorio y con la consecuente transformación del mismo. Asimismo, se trata de una política de intervención consciente sobre el territorio, que dependerá del proceso histórico, de la zona y cultura que se desarrolle. Finalmente, la ordenación del territorio es también una técnica o metodología de actuación, consistente en la distribución de los usos del territorio y en la coordinación de las competencias que sobre dicho territorio tengan las administraciones correspondientes” (Sanabria, 2014, p. 26)

Luciano Parejo (2012, p. 267) ilustremente señala que la ordenación territorial es simplemente la acción de ordenar o colocar donde corresponde las múltiples actividades con incidencia territorial tanto públicas como privadas en aras de lograr un desarrollo sostenible.

Para Hector Santaella, la ordenación territorial se entiende como *“una disciplina transversal, que articula e integra numerosos intereses y competencias ejercidas sobre el territorio con el fin de asegurar la coordinación de las decisiones sectoriales que se adoptan en relación con un espacio específico (urbanismo, infraestructura, desarrollo rural, minería, prevención de desastres, medio ambiente, patrimonio histórico-cultural, etc)* [Santaella, 2018, p. 289].

En ese sentido, comenta Santaella, la posibilidad de analizar y optar por una perspectiva supralocal que garantice una adecuada estructura para el desarrollo de las políticas económicas, sociales, ambientales y culturales (Santaella, 2018, p. 289). Asimismo, añade que se desprende una doble naturaleza jurídica del ordenamiento territorial por la amplitud del concepto:

“Por un lado, representa una política pública, que afecta e incide sobre prácticamente cualquier actuación pública cuya finalidad sea el equilibrio o desarrollo territorial; por otro, constituye una competencia específica con un objeto jurídico concreto, flanqueado por otras competencias que se ejercer sobre el mismo territorio, cuya coordinación es su propósito. De ahí su vocación sobre la forma como se debe ejercer estas competencias, que por su carácter horizontal y plurisectorial

exige altas dosis de coordinación, cooperación y concertación interinstitucional)”
[Santaella, 2018, p. 289].

En doctrina española, como parte de la posición mayoritaria, el jurista Martín Rebollo, sostiene que la ordenación territorial es la continuación estratégica y de prever usos a lo urbano, no obstante, este último es más complejo al tener cargas de la propiedad y el suelo urbanizable (Rebollo, 2013, p.13). Por otro lado, José Luis Peñaranda Ramos, también resalta que existe una relación indisoluble del ordenamiento territorial con el urbanismo al tomar decisiones sobre los usos, salvo la diferencia de que el primero responde a un ámbito regional, mientras que el segundo se restringe a lo local y sobre la edificación en una ciudad (Peñaranda, 2015, p.6).

Sin perjuicio del marco conceptual descrito, el concepto de Gómez Orea (2014, p.43) resulta característico por el modelo sistemático de enfocar al ordenamiento territorial sin perjuicio de entender la complejidad de definirlo en lo siguiente: *“La expresión ordenación territorial es polisémica (...) aunque siempre girando entorno a tres elementos: las actividades humanas, el espacio en que se ubican y el sistema que entre ambos configurar (...)”* (Gómez Orea, 2014, p.43).

En ese sentido, bajo un enfoque sistemático, se incorpora en un solo modelo y sistema los aspectos naturales, económicos, rurales, legales, urbanos y rurales, que busca el equilibrio y la cohesión territorial de los sectores, del campo y la ciudad y de los diferentes sistemas territorial” (Gómez Orea, 2014, p.43).

Por su parte, el ordenamiento u ordenación del territorio en modelos comparados también sirven de insumos para evaluar un adecuado concepto situándose en un modelo en sentido amplio e internacional hacia un enfoque extremo estricto de solo ser planificación física sin ordenar usos o de modificación orgánica administrativa. En la Carta Europea de Ordenación Territorial (1983), se adopta un modelo en sentido amplio y global señalando que la ordenación territorial es la expresión de una política de cualquier sociedad, asimismo, es una disciplina interdisciplinaria y global en búsqueda de equilibrio territorial de las regiones (Carta Europea, 1983, p.1)

En función a ello, por ejemplo, en el caso español, la única mención constitucional expresa de ordenamiento territorial se ubica en el artículo 148 de la Constitución Española cuando alude las competencias de ordenamiento territorial asumidas por las Comunidades Autónomas. Al respecto, el Tribunal Constitucional español ha reiterado que la ordenación del territorio delimita los diferentes usos en aras de buscar un equilibrio en el territorio (SSTC 77/1984 y 149/1991).

Por su parte, el caso francés, impulsa un modelo de planificación económica, denominado *aménagement du territoire*, el cual se caracteriza por ser centralizado y su cercana conexión con el desarrollo económico (Peñaranda, 2014, p.4).

El caso alemán, bajo una estructura federal, y de una regulación de ordenamiento territorial subsidiaria de lo local hacia el gobierno central y federal (Lander), impulsa una práctica germánica de *Raumordnung o Raumplanung* en aunar los objetivos de conformar una técnica directora de planificación urbanística y municipal, la preocupación sobre la protección del medio ambiente y la coordinación de las políticas sectoriales con incidencia territorial (Peñaranda, 2016, p. 4).

Asimismo, el caso de Reino Unido se impulsa la *regional planning* como una técnica de gestión que incorpora elementos geográficos, urbanos, rurales, económicos y ecológicos en una región determinada (Parejo, 2003, p. 13). Por su parte, en el caso de Estados Unidos, dentro de su estructura constitucional, republicana y federal, se ha impulsado desde sus orígenes un primer Plan integrado de gestión del Valle de Tennessee, coordinado por una empresa paraestatal Autoridad del Valle de Tennessee desde la administración de Franklin D. Roosevelt en 1933 (Sanabria, 2014, p.14).

Por otro lado, en el contexto latinoamericano, el modelo colombiano, en su Constitución vigente de 1991, señaló en su artículo 288 la obligación de regular y desarrollar una ley orgánica de ordenamiento territorial para la distribución de competencias sin afectar los niveles de gobierno adoptado así un modelo en sentido amplio con la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial N.º 1454 del año 2011⁴.

⁴ Anexo 03: Entrevista al Dr. Héctor Santaella, docente de la Universidad Externado de Colombia.

Por su parte, los modelos mexicanos y ecuatorianos han incluido la vinculatoriedad de sus planes de ordenamiento territorial en el artículo 24 de la Ley General de Asentamientos Humanos Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de México del año 2016; y el artículo 15 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y Gestión del Suelo de Ecuador, respectivamente.

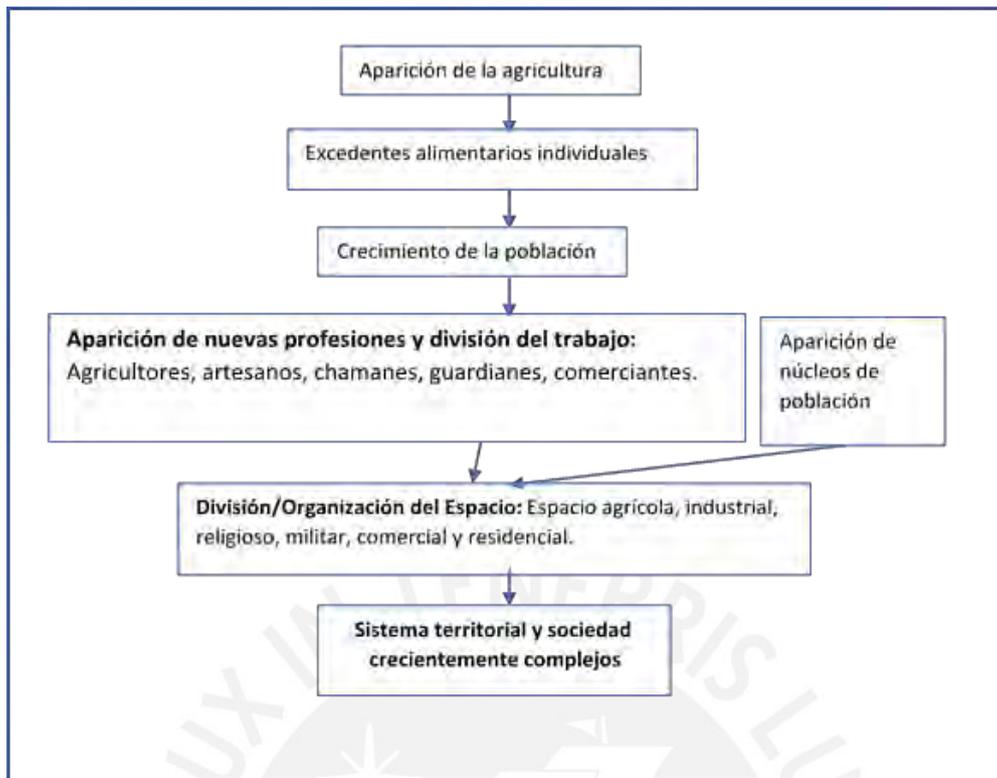
En ese contexto doctrinario, normativo y comparado, se puede estudiar la Ley N.º 30230, el cual ha planteado un modelo en extremo estricto de ordenamiento territorial limitando sus finalidades decisorias.

1.1. La formación del ordenamiento es consustancial a la evolución del hombre.

La formación del ordenamiento territorial, como construcción social, es consustancial a la evolución del hombre. Desde adecuar el entorno a sus necesidades como la agricultura, caza y ganadería del comienzo del Neolítico hacia al presente y futuro dependiendo de las nuevas necesidades para configurar su entorno en nuevos paradigmas de sociedad (Gómez Orea, 2013, p. 30).

El hombre es tan antiguo como su utilización del territorio. Las civilizaciones en la historia en Europa, Egipto, Mesopotamia, China, India, América, evolucionaban y ordenaban su territorio. Así pues, el hombre nómada, agricultor, ganadero, configuraba asentamientos en humanos en constante crecimiento configurando y ordenando su medio físico, territorio, a sus necesidades (Bengoetxea, 2001, p. 83).

Gráfico 04: La formación del sistema territorial es consustancial al proceso evolutivo de la sociedad.



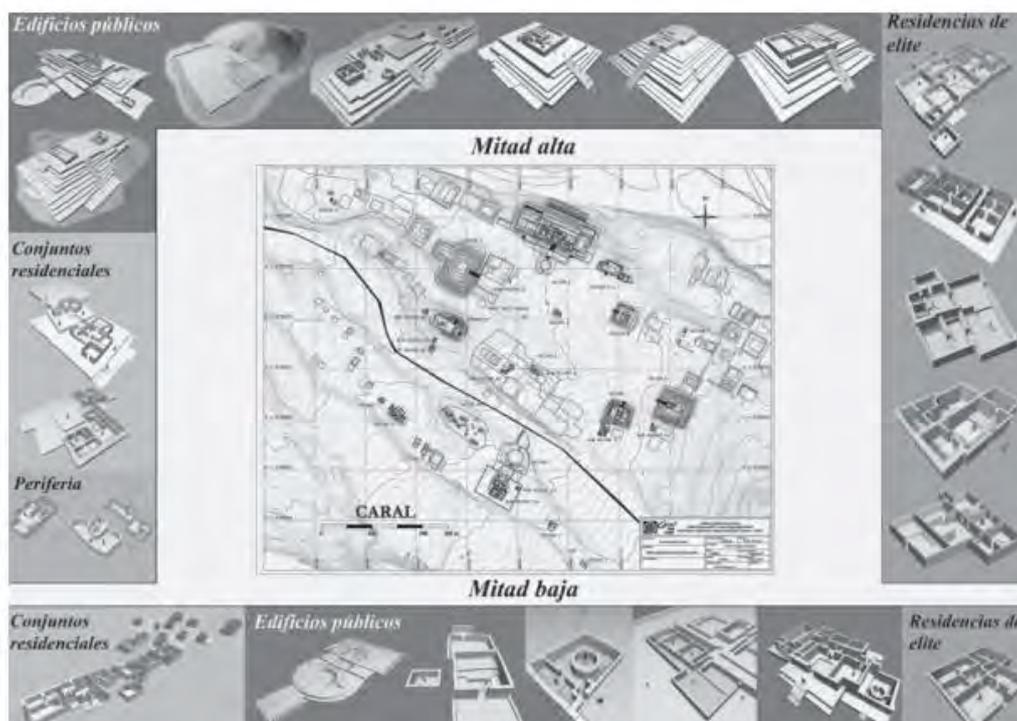
Edición propia. **Fuente:** (Domingo Gómez Orea, 2013, p. 30).

La evolución del hombre en sociedad no es el mismo al neolítico. Si bien existen algunos cambios aún se mantiene los rasgos básicos de sus orígenes tales como la división del trabajo y la espacialización en sus diferentes formas de organización territorial (Gómez Orea, 2013, p. 31).

En el caso peruano, bien apunta Zaniel Novoa, destacado geógrafo peruano, que no se puede ordenar un territorio sino se tiene un enfoque de construcción física e histórico del espacio y del grupo humano que lo habita (Novoa, 2008, p.3).

El caso más relevante de ordenación del territorio es Caral en la costa central del Perú y para algunos como una de la Civilizaciones más antiguas de América. La ubicación estratégica de la Civilización de Caral no solo generó condiciones económicas favorables de intercambio comercial, sino también es un caso de estudio de espacialización y de ordenamiento territorial del rico valle de Supe frente a posibles desastres (Ruth Shady, 2004, pp.65- 78).

Gráfico 05: Ordenación Territorial y Caral.



Fuente: (Ruth Shady, 2004, pp.71- 75).

Posteriormente, en el periodo incaico sin tener idea de qué era Estado-Nación o soberanía territorial en términos europeos concebidas formalmente en la Paz de Westfalia, había nociones de cómo ordenar el territorio. Según la tesis del profesor John Murra, existía un control máximo de número de pisos ecológicos como autosuficiente económica aprovechando los ciclos agrarios y el control de los ayllus sobre sus tierras antes del Virreinato (Jurado, 2004, pp. 123 – 125). Asimismo, con las reducciones del Virrey Toledo se marcó un hito en la sociedad

andina estructurando hacia un proyecto nuclear familiar frente a la distribución andina de los ayllus sobre su territorio enmarcándolos en asentamientos poblados (Jurado, 2004, pp. 125 – 128).

Ahora bien, García Toma bien señala que en tiempos que las sociedades sin una organización política *“implicó inexistencia de una articulación orgánica y estructural entre quien mandaba y quienes obedecían. En puridad dichas sociedades adolecieron de un proceso ordenador y funcional tendente a asegurar de manera consciente y deliberada determinados propósitos convivenciales”* (García Toma, 2010, p. 41).

En tiempos modernos, bajo un concepto capitalista de la ordenación del territorio, el hombre comerciante y la utilidad del territorio fue indispensable para el desarrollo económico y de impulsos a conquistar nuevas tierras a lo largo de América, Asia y África para diversos fines, entre ellos los recursos. Parte de ello, era necesaria la implantación de diversas formas de modelo político de acuerdo con su planificación económica (Bengoetxea, 2001, p.84).

Como contrapeso al pensamiento individual del hombre, surge un pensamiento socialista del siglo XIX sobre la ordenación del territorio. Por ello, para Marx, dentro de su pensamiento del materialismo histórico, los territorios descubiertos o conquistados han estado dirigidos y gobernados, por tanto, imponían formas de ordenamiento territorial en función a la realidad económica y la superestructura jurídica (Bengoetxea, 2001, p.85).

De esta manera, con la formación de los Estados modernos y las nuevas necesidades económicas expresadas por sistemas territoriales se han ido adecuando a lo largo del tiempo y algunas veces constitucionalizando ciertos modelos de ordenamiento territorial de acuerdo al tipo de gobierno y organización territorial.

1.2. Modelos comparativos de ordenamiento territorial

El ordenamiento territorial, como construcción social, ha evolucionado con el hombre, por ejemplo, el caso de Caral en el Perú. Ahora bien, como bien destaca Massiris, el ordenamiento territorial como función pública aparece en Europa después de la II Guerra Mundial, a diferencia de latinoamericana que se enmarca a finales de siglo XX en búsqueda de modelos sostenibles en un contexto más actual, globalizado y geopolítico. Al respecto, Massiris bien señala:

“(...) la política de ordenamiento territorial de los países latinoamericanos surgió como respuesta a los estilos de planificación desarrollistas que subvaloraron las dimensiones ambiental y espacial en sus políticas, pero que, al implementarse ésta bajo condiciones económicas, sociopolíticas y administrativas similares a las que propiciaron el fracaso de las políticas territoriales que le antecedieron, sus posibilidades de éxito para regular el uso y ocupación del territorio y resolver los conflictos y problemas concomitantes, son mínimas” (Massiris, A., 2008: 55-56).

Asimismo, para entender la diferencia de ordenamiento y planificación territorial, siendo esta última parte de la primera, Nelson Gómez Espinoza comenta lo siguiente:

“(...) el ordenamiento ha nacido de la planificación: mientras que el Ordenamiento Territorial es un modelo de vida comunitaria, la planificación es un conjunto de obras que concretas que tienen a ese modelo (...) la planificación es la elaboración de políticas a través de un método científico. Por lo tanto, la planificación pone en obra los marcos políticos definidos anteriormente, así que es una herramienta para llevar a cabo el ordenamiento territorial” (cit. Bersch, 2015, p.9).

En ese sentido, si bien la planificación se ha ido sectorizando y fragmentando por planificación ambiental, urbana o social, entre otros tipos de planificación, no debe entenderse desconectado en la práctica de la gestión del territorio y su respectivo ordenamiento territorial siendo esta última un análisis más sistemático e integrado de las planificaciones que permita la conexión de los diversos instrumentos de gestión territorial (Bersch, 2015, p.8).

Bajo ese breve marco conceptual, debemos entonces entender cuáles serían esos modelos de ordenamiento u ordenación territorial (diferente de planificación territorial) normalmente establecidos en las Constituciones: el modelo de la Unión Europea (el caso español, francés y alemán), modelo anglosajón (Reino Unido y Estados Unidos) y modelos latinoamericanos (México, Ecuador y Colombia).

1.2.1. Enfoque de la Unión Europea: Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1984.

Para el lector sobre ordenamiento u ordenación territorial, es importante iniciar con un análisis de la primera definición amplia que se tiene en la actualidad sobre ordenamiento territorial conforme a la Carta Europea de Ordenación del Territorio proyectada en el año 1982, y que finalmente en 1983, fue acordada en la Sexta Conferencia Europea de Ministros responsables de la Ordenación del Territorio, la cual define que el Ordenamiento Territorial en los términos siguientes: *“Expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de cualquier sociedad (...) es a la vez, una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector* (Carta Europea, 1983, p.1)

De ello debemos entender al OT como una disciplina científica y técnica administrativa en el marco de un proceso político y global en tanto debemos aplicar adecuadamente el desarrollo sostenible para una debida gestión territorial que incluya aspectos que trasciendan las fronteras nacionales hacia un equilibrio macrorregional.

Al respecto, Hildenbrand comenta que el OT es una de las políticas públicas que nacen de una planificación física (es decir, aquella planificación que se dirige a los elementos que tienen materialidad física sobre el territorio) y son típicas del estado de bienestar en la mayoría de los países industrializados después de la Segunda Guerra Mundial a causa de varios fenómenos del campo a la ciudad en especial de una mayor planificación además de la urbanística (Hildrebrand, 1997, p. 205).

Posteriormente, tras la definición de la Carta Europea de Ordenación del Territorio se requirió nuevamente acordar nuevos cambios al sistema fiscal y de unidad para el desarrollo sostenible en el marco de la Unión Europea. En ese contexto, surge la Perspectiva Europea de Ordenación Territorial (PEOT) aprobado en 1999, de naturaleza no vinculante, como nuevo instrumento de la ordenación del territorio en los países miembros (Hildrebrand, 1997, p. 207).

Así también, la Estrategia Territorial Europea (ETE) en el año 1999 precisa el cumplimiento tres objetivos políticos fundamentales tales como la cohesión económica, ambiental y social, el desarrollo sostenible y la competitividad equilibrada del territorio europeo, incluso, para

fomentar grandes proyectos de infraestructura entre los países miembros generando así una nueva dinámica también del campo ciudad.

Recientemente, se aprobó la Agenda Territorial Europea 2020 para proporcionar y actualizar nuevas estrategias de desarrollo territorial para la integración a todos los niveles políticos y de gobierno bajo el principio de cohesión territorial entre los países miembros siendo así una ventaja al no solo limitarse a lo nacional. Para mayor detalle, veamos los siguientes modelos de países europeos para mayor ilustración.

Tabla 01: Modelos de ordenación del territorio de España, Francia, Alemania (países miembros de la Unión Europea)

Estado	Organización Territorial	Entidad territorial competente	Concepto de Ordenamiento Territorial	Importancia de la dimensión ambiental.
España	Estado Unitario, constituido por Municipios, Provincias y Comunidades Autónomas	Comunidades Autónomas	Planificación Económica, urbana y ambiental	Estrecha relación entre la política de ordenación del territorio y el medio ambiente.
Francia	Estado Unitario	Estado	Política de desarrollo regional, centrada en el desarrollo económico y la planificación de infraestructuras y equipamiento	Poco protagonismo.
Alemania	Federal: Federación y Länder	Länder	Planificación física	Figuran temas ambientales en los planes territoriales. Enfoque paisajista en la planificación. Observancia de evaluación de impactos ambientales y territoriales.

Edición. **Fuente:** (Sanabria, 2014, p.22).

1.2.1.1. Modelo español: Legislación autonómica de ordenamiento territorial.

Si bien el modelo constitucional español no presenta una definición de ordenación territorial en su Constitución vigente de 1978, debemos entender que dicha Carta Europea de 1984, y posteriormente con el acuerdo en 1999 sobre la Estrategia Territorial Europea y la Agenda Territorial Europea 2020, siguen planteando de manera orientadora los parámetros de OT en base a la cohesión social, económica, desarrollo sostenible y competitividad equilibrada del

viejo continente y su perspectiva integradora de la Unión Europea en conjunto con España y los demás países miembros (Gómez Orea, 2013, p. 74).

Dichos parámetros de una política pública conectada no solo con el derecho, sino también con la economía, la protección del medio ambiente y el urbanismo, se establecen en forma de garantías en los artículos 45° al 47° de la vigente Constitución española, teniendo así una constitucionalización del ordenamiento territorial sin una definición por ella misma.

Al respecto, según el profesor Allende Landa existe un *“confusionismo y tergiversación del concepto y contenido de la Ordenación del Territorial y su relación con el urbanismo arrastrándose, sorprendentemente, en la Constitución de 1978 y en la gran mayoría de los Estatutos de Autonomía”* (citado por Bengoetxea, 2001, p.96).

De igual manera, Eneriz Olaechea comenta que ante la falta de constitucionalización expresa, el ordenamiento territorial se puede entender de diferentes maneras, no obstante, se sitúa en un ámbito regional y autónomo con criterios impuestos a lo urbano, aunque alejado de la política económica (Bengoetxea, 2001, p.96).

En ese contexto, el modelo español parece entender que la ordenación territorial no solo se expresa en lo urbanístico sino también en otros sectores. En primer lugar, la ordenación territorial se expresa en la ordenación económica al buscar el desarrollo regional y equilibrio territorial, así como de servir a sectores como obra pública, transporte, comunicaciones, industria, agricultura, entre otros, resulta pues necesaria una organización mínima espacial dentro de un libre mercado (Peñaranda, 2015, p.3).

En segundo lugar, la ordenación territorial también se expresa en lo ambiental en función al desarrollo sostenible y la protección ambiental (Peñaranda, 2015, p.4). Así también, lo establece el Tribunal Constitucional español, STC 28/1997 y STC 36/1994, al señalar que la finalidad del ordenamiento territorial es compatibilizar los usos de los suelos.

En tercer lugar, la posición mayoritaria sostiene que existe una diferencia sin descartar que el urbanismo sea insumo de la ordenación territorial puesto que el primero se desarrolla en el suelo urbano, mientras que el segundo se limita a asignar usos y excluirlos, así como también, de imponer enfoques estratégicos a lo local-urbano (Rebollo, 2013, p.13).

En esa línea mayoritaria, Domingo Gómez Orea sostiene que la ordenación territorial “*adopta un enfoque sistemático que incorpora en un solo modelo los aspectos naturales, urbanos, rurales, económicos, sociales infraestructurales y leales, que busca el equilibrio y la cohesión territorial mediante la integración de los sectores, del campo y la ciudad y de los diferentes sistemas territorial*” (Gómez Orea, 2013, p.43).

En ese sentido, el urbanismo se adecúa a la evolución de las ciudades que cada vez demanda más servicios y planificación, teniendo una necesidad supralocal que pueda otorgar lineamientos más estratégicos en base a un sistema de ordenamiento territorial en áreas no excluidas de la urbanización. Por ello es que la legislación española exige adaptar los planes de urbanismo (y los de carácter sectorial) a las previsiones de los planes de ordenación territorial que le afecten (Gómez Orea, 2013, p. 44)⁵.

Por otro lado, existe una posición minoritaria, como el jurista Pardo Alvarez, quien sostiene que el ordenamiento territorial es simplemente el urbanismo en sentido amplio de las ciudades mientras que el urbanismo en estricto es el que se concentra en la planificación de las ciudades a nivel local (Pardo, 2013, pp. 70- 81).

Sin perjuicio del debate académico, la Constitución Española sí encarga a las Comunidades Autónomas competencias sobre ordenamiento territorial en sus respectivos territorios, es decir, a nivel autonómico (Gómez Orea, 2013, pp. 45-47). Asimismo, cabe señalar que los procesos de OT son insumos para la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) y mapa de riesgos naturales y ambiental (Gómez Orea, 2013, p. 47).

Ahora bien, la Ley de Suelos, constantemente se ha ido reformando hasta el Real Decreto Legislativo 7/2015. En ella, se establece una relación de la ordenación territorial y urbanísticas conforme al artículo 4 al señalar que ambas son funciones públicas que organizan y establecen usos al territorio de acuerdo con el interés público⁶.

⁵ Bajo este contexto, uno podría inclinar su posición por cualquiera de sus vertientes. Como explicaremos en el siguiente capítulo, a efectos de este texto y de su autor es importante resaltar esta importante conexión y continuidad en palabras de Rebollo y sistemática de Gómez Orea del urbanismo como insumo singular que la Ordenación Territorial adopta y continúa desarrollando de manera estratégica a nivel regional y si es necesario de manera global.

⁶ Véase el Boletín Oficial de España, Real Decreto Legislativo 7/2015 (<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11723&p=20210521&tn=0>).

1.2.1.2. Modelo francés: aménagement du territoire del Estado unitario.

Francia es un gobierno unitario, republicano y en proceso de descentralización de acuerdo con su Constitución de 1958. En los años ochenta, el Estado francés a través de un proceso de descentralización se constituye por tres entes territoriales: Comunes, Departaments y Régions.

Al igual que las demás políticas de OT en Europa, la francesa también surge después de la II Guerra Mundial en base al impulso de las entidades regionales de desarrollo (1945-1948) con un enfoque de simple técnica administrativa y de modelo espacial al servicio de planificación económica nacional centralizado través del enfoque de *aménagement du territoire* (Sanabria, 2014, p. 20).

En ese contexto, el ordenamiento territorial francés probablemente se fortalece con la Ley 95-115 del año 2015, el cual creó el Consejo Nacional de Ordenación y Desarrollo Territorial en base a directrices y convenios entre el Estado Central y las regiones (a nivel local solo se limita a formular planes rurales).

De esta manera, como bien comenta Peñaranda, el modelo y planificación francés *amenagement du territoire* se involucran al equilibrio interregional con un enfoque intenso en la economía centralizada y a nivel nacional (Peñaranda, 2014, p.4).

1.2.1.3. Modelo alemán: Estados “Länder” o impulso regional desde lo municipal.

Alemania es un Estado federado compuesto por dieciséis estados federados, los cuales tienen cierta autonomía para la ejecución y legislación de políticas de sus competencias otorgadas por su Constitución de 1949 (Grundgesetz) en todas las materias que no estén reservadas por la legislación federal (Sanabria, 2014, pp. 21- 23) teniendo procesos de ordenamiento territorial del nivel local hacia lo nacional. Para mayor detalle, el siguiente cuadro.

Tabla 02: Repartición de competencias a nivel de gobierno en relación con el ordenamiento territorial

Nivel de Gobierno	Función
Supranacional	Unión Europea, influye la política espacial
Nacional	Competencia general (Ministerio del Ordenamiento Territorial)
Federal (Länder)	POT para su territorio
Regional	POT para su parte del territorio federal (Plan Regional del uso del suelo)
Municipal (Kreis)	Nivel principal de ordenamiento (Plan de desarrollo)

Edición propia. **Fuente:** (Bersch, 2015, p.14).

Al respecto, Berch comenta que, en referencia al texto *Raumplanung in Deutschland – Formeller Aufbau und Zukunfftige Aufgaben* (en su traducción, Ordenamiento Territorial en Alemania: Estructura Formal y Retos Futuros) de los autores Bernd Scholl, Hany Elgendy y Markus Nollert (2007), el ordenamiento territorial se desarrolló principalmente después de la Segunda Guerra Mundial puesto que era necesario tomar decisiones sobre el nuevo territorio resultado de esta gran crisis en Alemania (Bersch, 2015, pp. 6- 10).

Cabe señalar que, los Länder perdieron protagonismo durante el régimen Nazi surgiendo después mediante una Ley Federal de 1967 con la creación de las conferencias de ministros a cargo del ordenamiento territorial para la coordinación entre la Federación y los Länder (Sanabria, 2014, p. 22).

Pese a que su origen fue en una ley federal de ordenamiento territorial, en la actualidad y bajo un proceso de descentralización, se ha fortalecido las competencias de los Ünder (unidades territoriales locales) para la creación y formulación de planes y programas para su territorio bajo una estrategia de planificación de abajo hacia arriba denominado principio de contraflujo (*Gegenstromprinzip*).

Asimismo, este principio también se refleja en otros dos principios: autonomía local y la subsidiariedad. El primero hace referencia al poder que se tiene por parte de las municipalidades locales en Alemania de elaborar sus propios planes de OT a las necesidades de su territorio. Asimismo, el segundo significa que cada decisión debe ser tomada subsidiariamente en el nivel administrativo más bajo posible. De esta manera, no se gastan recursos innecesarios en el proceso al ser resueltos a nivel local (Bersch, 2015, p. 13).

En la Ley Nacional de Ordenamiento Territorial (en su traducción al alemán, *Raumordnungsgesetz - ROG*) se establece los objetivos, métodos y las competencias y reparación a nivel nacional, federal, regional-lander y local respecto del ordenamiento territorial (Bersch, 2015, pp.10-11). No obstante, no se precisó el concepto de territorio en dicha disposición normativa para que sea desarrollado, ordenado y asegurado a través de planes de ordenamiento territorial supralocales.

Asimismo, se estableció la Ley de Edificaciones (en su traducción al alemán, *Baugesetzbuch - Bau*) respecto a las construcciones y usos de suelos. Sus disposiciones tienen una gran influencia en la forma, estructura y desarrollo de las áreas pobladas y la habitabilidad de las ciudades y pueblos, por tanto, es un instrumento de planificación urbanas disponible para los municipios (Bersch, 2015, p.11).

Bajo ese contexto, el modelo alemán, y más aún bajo un Estado Federal, se caracteriza por su desarrollo regional concentrado por el impulso municipal-local (Ünder) para luego ser orientado de abajo hacia arriba hacia los “Lander” en lo que sea necesario siempre que no afecte las leyes federales a través de la técnica directora urbanística preocupada por lo ambiental *Raumordnung o Raumplanung* (Bersch, 2015, p.14).

1.2.2. Enfoque anglosajón: regional planning y paraestatal.

El enfoque anglosajón es representado por Reino Unido, el cual recientemente optó por retirarse formalmente de la Unión Europeo, por lo tanto, las directivas en ordenamiento territorial deben adecuarse a esta nueva decisión política en el marco del Brexit. Asimismo, Estado Unidos, como uno de los países potencia en el mundo, ha desarrollado desde sus orígenes una fórmula paraestatal para ordenar su territorio y no necesariamente de iniciativa pública.

1.2.2.1. Modelo del Reino Unido: Regional planning

El Reino Unido se destaca por organizarse bajo una Monarquía Parlamentaria sin que se precise necesariamente por una Constitución el modelo de ordenamiento territorial y desarrollo de la técnica *regional planning* en su territorio constituido por Escocia, Gales, Inglaterra e Irlanda del Norte.

La *regional planning* es una técnica de gestión que incorpora elementos geográficos, urbanos, rurales, económicos y ecológicos en una región determinada bajo un enfoque unitario (Parejo, 2003, p. 13).

Cabe señalar, que las políticas de ordenación territorial británica no solo surgen en la Segunda Guerra Mundial como gran parte de los países en Europa, sino también se originaron a propósito de la descongestión de las grandes ciudades y áreas metropolitanas denominadas (en su traducción en inglés, las *New Towns*). Asimismo, recién desde los años setenta se ha intentado una mayor descentralización por el temor a la pérdida de poder y presencia de los Condados a nivel local (Sanabria, 2014, p. 19).

Los modelos territoriales normalmente establecidos por las constituciones encuentran su excepción en el caso del Reino Unido que no precisa de una diferencia de otros modelos. Pese a ello, el Reino Unido, como Monarquía Parlamentaria, posee un alto grado de centralización (incluso compuesto territorialmente por Inglaterra, Gales, Irlanda del Norte y Escocia).

1.2.2.2. Modelo de Estados Unidos: Spacial planning, zoning y paraestatal.

Estados Unidos tiene un modelo constitucional federal cuya regulación es distribuida entre los poderes federales y de manera residual a los estados y locales que no se haya atribuida expresamente a las instituciones federales de conformidad con la Décima Enmienda.

La Corte Suprema ha expresado en el caso *Gregory v. Ashcroft* que una de las bases de este sistema federal es reducir los abusos del poder centralizado al garantizar un gobierno descentralizado-federado más sensible a las diversas necesidades de una sociedad heterogénea, mayor participación democrática y mayor competencias a nivel local.

El papel protagónico de Estados Unidos durante los años 30 de la Gran Recesión fue determinante para el ordenamiento territorial (adecuado al concepto de *spacial planning*). En ese contexto, se establece por primera vez un Plan integrado de gestión del Valle de Tennessee, coordinado por la Autoridad Única del Valle de Tennessee (por sus siglas en inglés, “TVA”) durante la administración de Franklin D. Roosevelt en 1933 estableciendo así una dimensión

territorial de la política de desarrollo económica-social y regional a través de esta empresa paraestatal (Sanabria, 2014, p.14).

La TVA es de las más influyentes en los Estados Unidos a la fecha generando incluso casi el 70% de la energía eléctrica en Estados Unidos, así como también, en la coordinación política de ordenación del territorio con diversos Estados (Sanabria, 2014, p.14-15).

1.2.3. Enfoque latinoamericano: Leyes generales de ordenamiento territorial

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

“(…) la política de ordenamiento territorial de los países latinoamericanos surgió como respuesta a los estilos de planificación desarrollistas que subvaloraron las dimensiones ambiental y espacial en sus políticas, pero que, al implementarse ésta bajo condiciones económicas, sociopolíticas y administrativas similares a las que propiciaron el fracaso de las políticas territoriales que le antecedieron, sus posibilidades de éxito para regular el uso y ocupación del territorio y resolver los conflictos y problemas concomitantes, son mínimas” (cit. María Josefina Correa, 2011, p.50).

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

1.2.3.1. Modelo en Colombia: Entidades territoriales en la Constitución colombiana y Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial N.º 1454 del año 2011

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

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

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

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

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

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

Asimismo, se ha llevado a pensar dos asuntos que no comparten la misma esencia⁷. La organización y la ordenación territorial incorrectamente son regulados conjuntamente en una ley que toma precisamente como nombre *“normas orgánicas sobre ordenamiento territorial”* a diferencia de otros modelos como el francés, español o alemán (Santaella, 2018, p.282).

Por su parte, del artículo 26° y 27°, en adelante, de la referida Ley N.° 1454 de 2011 se regulan ciertos principios para el ejercicio de las competencias tales como el de subsidiariedad

⁷ Entrevista al catedrático y abogado Hector Santaella, Universidad de Externado de Colombia (Anexo 03)

territorial, el cual consiste en la competencia y gestión del territorio de las autoridades más cercanas (gobiernos locales) sin afectar la políticas y competencias exclusivas del gobierno nacional.

1.2.3.2. Modelo de Ecuador

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo de Ecuador, aprobada en julio de 2016, en su artículo 15, establece que los planes de ordenamiento territorial son vinculantes y orientativos para la gestión y usos de los suelos.

Asimismo, en el artículo 27°, establecen una relación directa entre los planes urbanísticos municipales y de ordenamiento territorial regionales por sus técnicas y componentes similares⁸.

1.2.3.3. Modelo de México

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

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

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

⁸ Para mayor detalle, véase la ley citada: <https://www.sot.gob.ec/sotadmin2/lib/file/doc/Ley%20Orga%CC%81nica%20de%20Ordenamiento%20Territorial,%20Uso%20y%20Gestio%CC%81n%20de%20Suelo.pdf>.

⁹ Para mayor detalle, véase el siguiente link la referida ley: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/instrument/files/2016.%20Ley%20de%20OT.pdf>. Fecha de consulta: 19 de noviembre de 2021.

1.3. Modelo y situación del ordenamiento territorial en el contexto peruano.

El OT en el Perú, como función pública, perdura hasta la fecha con una tendencia hacia al enfoque ambiental a partir de la vigencia de la Ley N.º 28611, Ley General del Ambiente, en el año 2005, el cual consolida lo que se venía estudiando de manera dispersa desde la década de 1970 con las primeras comisiones de cuencas hidrográficas en la región latinoamericana; la Ley N.º 23878, Ley que aprueba en 1984 el Plan Nacional de Regionalización, con el objetivo de establecer las pautas generales para la creación e implementación de gobiernos regionales que permitan promover el desarrollo equilibrado al interior del país y la descentralización económica, política y administrativa; o de reglamentos, lineamientos e instrumentos técnicos de OT formulados por el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) antes de su absorción al Ministerio de Ambiente (Pierre Foy, 2009, pp.149-153).

Desde antes de la creación de MINAM en el año 2008, mediante Decreto Legislativo N.º 1013, se llevaron a cabo acciones para impulsar el ordenamiento territorial en el país; es así que desde el CONAM se establecía ciertos criterios, pautas y directrices para el Ordenamiento Ambiental del país y le correspondía aprobar el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial Ambiental y el Reglamento de ZEE (art. 25, literal c, del Decreto Supremo N.º 008-2005-PCM y artículo 3º del D.S N.º 045-2001-PCM).

Con el MINAM formalizado se estableció una primera competencia en OT conforme al literal c, del artículo 7 del D.L N.º 1013, siendo la primera vez que una norma de rango de ley asignaba de manera expresa a una entidad del Estado.

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

Tabla 03: Normativa de ordenamiento territorial impulsada en el marco de las competencias del Ministerio del Ambiente.

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

Fuente: Edición propia.

Por otro lado, el Acuerdo Nacional N.° 34, sobre “Ordenamiento y gestión territorial”, expresó que es necesario un proceso estratégico de OT en aras de asegurar un desarrollo sostenible en todo el territorio nacional, en el cual se incluyan los proyectos de inversión en articulación con la actividad intergubernamental e intersectorial en una propia política multisectorial (PCM, 2013, p.1).

La anterior Política Nacional del Ambiente, aprobada por Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM, incluyó dentro de sus objetivos al ordenamiento territorial nacional (Lineamiento N.° 11) en la necesidad de impulsar el OT, así como también de la ZEE en aras de gestionar los usos del territorio en relación con los recursos naturales.

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

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

Tabla 04: Instrumentos del Ordenamiento Territorial en el contexto peruano.

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

Edición propia. **Fuente:** Resolución Ministerial N.º 135-2013-MINAM

Posteriormente, con el ROF, aprobado por el Decreto Supremo N.º 002-2017-MINAM, modificó parte orgánica del MINAM al establecer funciones solo de ordenamiento territorial ambiental y no acuñando de manera expresa al ordenamiento territorial. No obstante, recientemente, mediante Decreto Supremo N.º 022-2021-MINAM y Resolución Ministerial N.º 153-2021-MINAM y Resolución Ministerial N.º 167-2021-MINAM, se aprueba el vigente Texto Integrado del ROF del MINAM y su anexo, especificando el retorno de las funciones de ordenamiento territorial.

Por otro lado, en el derecho urbanístico recientemente con la publicación la Ley N.º 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible, consolida un marco general en el derecho urbanístico,

en específico desarrollando la planificación y acondicionamiento territorial en el ámbito local dispuesto en el artículo 195.6 de la Constitución¹⁰.

De esta manera, la referida Ley de Desarrollo Urbano Sostenible, pretende armonizar un marco a nivel legal entre la Constitución y el RATDUS, aprobado por Decreto Supremo N.º 022-2016-VIVIENDA. Asimismo, como bien se señala en los artículos 19.3º y 20.4º, los procesos de acondicionamiento y planificación territorial constituirán componente del ordenamiento territorial expresando así un hito legal a la fecha. Para mayor detalle, véase la siguiente tabla con la relación de los instrumentos de OT y del urbanismo.

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

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

Fuente: Edición propia.

¹⁰ Anteriormente, se buscaron los siguientes Proyecto de Ley 02815/2017-CR y 1797/2017-CR, Ley General de Urbanismo; Proyecto de Ley N.º 04022/2018-CR, Proyecto de Ley de Desarrollo Urbano Sostenible; Proyecto de Ley N.º 03953/2018-CR, Proyecto de Ley Marco de desarrollo urbano, promoción y creación de ciudades sostenibles para el buen vivir; y, actualmente, el Proyecto de Ley N.º 7660/2020-PE.

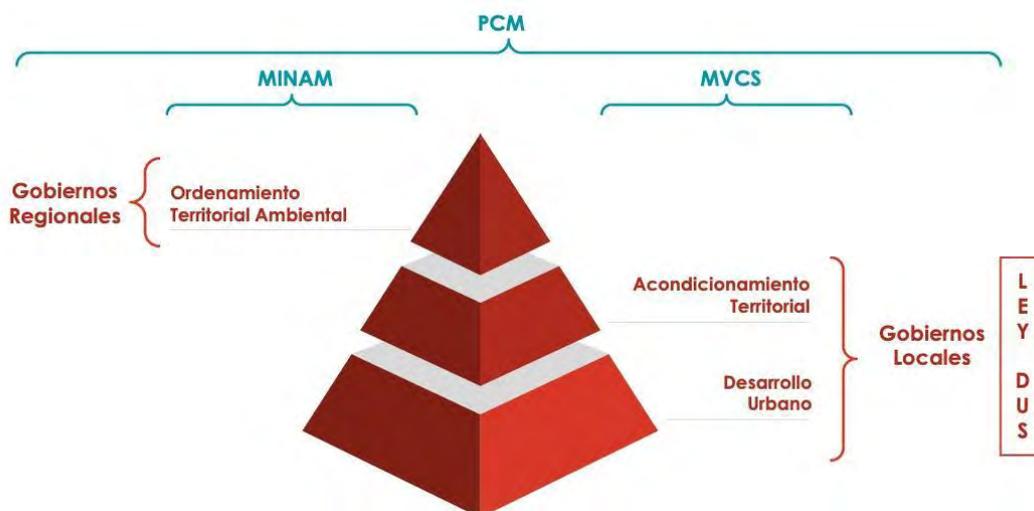
En ese contexto disperso, el Viceministerio de Gobernanza Territorial de la PCM ha asumido recientemente funciones nuevas de gestión territorial y descentralización a partir de la reciente modificación por Decreto Supremo N.º 022-2017 en aras de diseñar la política de OT.

Asimismo, según artículo 53º, literal b, del mismo Decreto Supremo, la Secretaría de Descentralización del Viceministerio de Gobernanza Territorial de la PCM se encarga de “(...) *proponer normas y aprobar directivas y resoluciones, lineamientos e instrumentos técnicos en materias de su competencia (...)*”. En esa línea también, la PCM, a través de la Resolución de Secretaría General N° 027-2019-PCM/SG, conformó la Unidad Funcional de Ordenamiento Territorial y Gestión de Riesgo de Desastres del Viceministerio de Gobernanza Territorial, la cual entre sus funciones hace referencia a la de formular y evaluar políticas de ordenamiento territorial y gestión de riegos.

A través de esta unidad, según la normativa descrita, la PCM formula algunos instrumentos marco en materia de gestión territorial, consensuadas y articuladas, de forma multisectorial y multinivel, multiactor, sin perjuicio de integrar Plan Nacional de Competitividad y Productividad (2019-2030), el cual representa un instrumento para la planificación y hoja de ruta de inversiones en cierre de brechas de infraestructura en el Perú al 2030.

En sentido, la PCM, bajo el marco normativo descrito de elaboración de proyectos normativos con incidencia en ordenamiento territorial, persiste en un modelo de competencias reduciendo al MINAM hacia el ordenamiento territorial ambiental por una falta de precisión legal expresa del ente rector y de su ROF aplicable en su momento aprobado por Decreto Supremo N.º 002-2017-MINAM.

Gráfico 06: Propuesta competencia de ordenamiento territorial de la PCM.



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

No obstante, como advertíamos, existe normativo aún vigente que establece competencias en OT de acuerdo con el literal c del artículo 7º del D.L N.º 1013. Asimismo, el artículo 19º y 20º de la Ley N.º 28611, desarrollan y definen el ordenamiento territorial ambiental por su variable sostenible en la ocupación del territorio, no obstante, complementa y es insumo del OT para regular las intervenciones en aras de evitar conflictos por los usos y títulos inapropiados. Incluso, como advertíamos, el nuevo ROF, aprobado por Decreto Supremo N.º 022-2021-MINAM, ha incluido nuevamente las funciones del ordenamiento territorial.

Por lo mencionado, la reciente tendencia del ordenamiento territorial hacia lo ambiental sin perjuicio de lo urbanístico y el desarrollo territorial que viene realizando el Viceministerio de Gobernanza Territorial se ha visto cuestionado por una falta de precisión sobre la entidad competente en la formulación de la política a diferencia del ente rector que conduce y gestiona los procesos de ordenamiento territorial y ordenamiento territorial ambiental.

1.4. Aproximaciones conceptuales del ordenamiento territorial en el contexto peruano.

La conceptualización del OT, los efectos de sus instrumentos y sus procedimientos a la fecha han sufrido por procesos desde ser desintegrado y de una lógica inversa al definir primero los instrumentos y no el concepto propio de ordenamiento territorial que recién se definió en una norma con rango de ley con en el cuestionado artículo 22 de la Ley N.º 30230 del año 2014.

Particularmente, el caso peruano se encuadra en un concepto de ordenamiento territorial en extremo estricto al no abarcar distribución de poderes orgánicas ni poder decisorio sobre los

usos, al definirlo como bien es sabido mediante el artículo 22 de la referida Ley. Como advertíamos, dentro de los modelos comparados de ordenamiento territorial, se puede distinguir un enfoque de ordenamiento territorial global e internacional (como el de la Unión Europea); enfoque en sentido amplio al abarcar el ordenamiento territorial como parte de la organización territorial, descentralización y demarcación territorial (como el caso colombiano con una ley orgánica); o el enfoque en extremo estricto (como un instrumento técnico orientador en el caso peruano de acuerdo con el artículo 22 de la Ley N.º 30230 sin ser una ley orgánica).

Tabla 06: Modelos comparativos de ordenamiento territorial

Ordenamiento territorial en sentido amplio e internacional	Ordenamiento territorial en sentido amplio	Ordenamiento territorial en sentido extremadamente estricto
OT de la Unión Europea	OT de Colombia	OT de Perú
<p><i>“Expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de cualquier sociedad (...) es a la vez, una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector (...) contribuye a una mejor organización del territorio europeo y la búsqueda de soluciones para los problemas que sobrepasan el marco nacional y trata de crear un sentimiento de identidad común, teniendo en cuentas las relaciones Norte-Sur y Este-Oeste”</i> (Carta Europea de Ordenación Territorial de 1984)</p>	<p><i>“El ordenamiento territorial es un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización político-administrativa del Estado en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido este como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico”</i> (Artículo 2º de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial N.º 1454 del año 2011)</p>	<p><i>“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 las identificaciones de potenciales y limitaciones, considerando criterios económicos, socioculturales, ambientales e institucionales”.</i> (Artículo 22 de la Ley N.º 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país).</p>

Fuente: Edición propia.

En ese contexto, salvo que se opte por una definición constitucional o algún modelo similar al colombiano y de otro país, debería limitarse a lo que la constitución peruana establece al no definir el ordenamiento territorial, más si establece funciones de planificación y otras

establecidas por ley a los gobiernos regionales de conformidad con los numerales 5 y 10 del artículo 191° y locales en el numeral 10° del artículo 195, por tanto, las leyes orgánicas de los gobiernos regionales y locales desarrollan dicha disposición.

Ahora bien, ante la falta de conceptualización constitucional, se ha emitido las siguientes disposiciones normativas de OT: Artículo 1.1 Decreto de Consejo N° 010-2006-CONAM/CD, glossario de términos de la Resolución Ministerial N.° 026-2010-MINAM, artículo 22 de la Ley N.° 30230, y la guía de planes de desarrollo regional, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N.° 00028-2021/CEPLAN/PCD.

Tabla 07: Concepto de Ordenamiento territorial en el contexto normativo peruano y propuesta propia

El concepto del ordenamiento territorial en el contexto normativo peruano					
Ordenamiento territorial en sentido estricto (no incluye distribución de poderes orgánicos)					
CONAM	MINAM	Congreso de la República	Congreso de la República	CEPLAN	Propuesta propia
<p>“El concepto de Ordenamiento Territorial (OT), como el Instrumento que forma parte de la política de Estado sobre el Desarrollo Sostenible. Proceso Político en la medida que involucra la toma de decisiones concertadas de los actores sociales, económicos, políticos y técnicos, para la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio. Proceso Técnico Administrativo porque orienta la regulación y promoción de la localización y desarrollo de los asentamientos humanos, actividades económicas, sociales y el desarrollo físico espacial, sobre la base de la ZEE” (Artículo 1.1 Decreto de Consejo N° 010-2006-CONAM/CD).</p>	<p>“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, socioculturales, institucionales y</p>	<p>“La planificación y el ordenamiento territorial tienen por finalidad complementar la planificación económica, social y ambiental con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su conservación y aprovechamiento” (Artículo 20 de la Ley N.° 28611, Ley General del Ambiente).</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, económicos y culturales, mediante el proceso de zonificación ecológica y económica. Dichos instrumentos constituyen</p>	<p>“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 identificaciones de potenciales y limitaciones, considerando criterios económicos, socioculturales, ambientales e institucionales.</p> <p>La Política Nacional de Ordenamiento Territorial es aprobada mediante Decreto Supremo, refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros. Ni la Zonificación Económica Ecológica, ni el Ordenamiento Territorial asignan usos ni exclusiones de uso” (Artículo 22 de la Ley N.° 30230,</p>	<p>“El ordenamiento territorial un proceso político, técnico y administrativo, facilitador de la toma de decisiones y de acciones consensuadas y planificadas respecto a la ocupación, uso y aprovechamiento del espacio con el ambiente natural y social. El ordenamiento territorial es el proceso para la gestión del manejo y ocupación del territorio, acorde a una visión integral y consensuada del desarrollo territorial multinivel, multiseector y multiactor” (Guía para el Plan de Desarrollo Regional Concertado, aprobada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N.° 00028-2021/CEPLAN/PCD)</p>	<p>El ordenamiento territorial es un proceso político descentralizado, técnico administrativo, de planificación sistemática, destinado a racionalizar la intervención, ocupación y aprovechamiento del territorio, a través de sus instrumentos propios y otros necesarios en la facilitación y concertación para la toma de decisiones y acciones sobre los usos cuando corresponda acorde también a una visión consensuada expresada en una política multisectorial, multinivel, y multiactor en materia de ordenamiento territorial.</p>

	<i>geopolíticos. Asimismo, hace posible el desarrollo integral de la persona como garantía para una adecuada calidad de vida".</i> (Resolución Ministerial N.º 026-2010-MINAM, el cual aprueba los Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial).	<i>procesos dinámicos y flexibles, y están sujetos a la Política Nacional Ambiental"</i> (Artículo 21 de la Ley N.º 28611, Ley General del Ambiente).	Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país).		
--	--	---	--	--	--

Fuente: Edición propia.

En ese contexto, uno podría inclinar su posición por cualquiera de sus vertientes. Para efectos de este texto, se propone que el ordenamiento territorial sea un proceso político descentralizado, técnico administrativo, de planificación sistemática, destinado a racionalizar la intervención, ocupación y aprovechamiento sostenible del territorio, a través de sus instrumentos propios y otros necesarios en la facilitación y concertación para la toma de decisiones y acciones sobre los usos cuando corresponda acorde también a una visión consensuada expresada en una política multisectorial, multinivel, y multiactor en materia de ordenamiento territorial

De esta manera, lo que se va a ordenar son los múltiples usos cuando corresponda por los tomadores de decisiones (¿Qué es lo que se va a ordenar?). Ello en función a una visión consensuada de los objetivos del ordenamiento territorial multinivel, multisector y multiactor, que incluya las diferentes planificaciones urbanísticas, socioculturales, económicos, ambientales del OT aras de evitar tempranamente los conflictos de los usos (¿Para qué se va a ordenar?). Finalmente, esto se realizaría a través de los instrumentos propios de OT (ZEE, EE, DIT y POT) en conjunto con otros instrumentos de gestión territorial de las leyes especiales (¿Cómo se va a ordenar?).

CAPÍTULO II: ASPECTOS DEL CASO LEY 30230 “PAQUETAZO AMBIENTAL

Como indicábamos en el Capítulo I y en el contexto de un proceso de recuperación económica y mayor exportación de materias primas en el Perú y América Latina tras la gran crisis económica del año 2009, el poder ejecutivo presentó iniciativas legales para establecer medidas de promoción de la inversión privada y simplificación administrativa al Congreso de la República mediante el Proyecto de Ley N.º 3627/2013-PE, el cual en su Exposición de Motivos se hacía referencia reiterada a un “embalsamiento” de las potenciales inversiones en el sector minero e hidrocarburos debido a regulaciones, requisitos y títulos habilitantes que entorpecían el flujo económico.

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

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

“El ordenamiento territorial un proceso político y técnico administrativo destinado a orientar la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio, sobre la base de las identificaciones de potenciales y limitaciones, considerando criterios económicos, socioculturales, ambientales e institucionales.

11

De hecho, el mismo año de su publicación, el Perú fue anfitrión de la vigésima Conferencia de las Partes (COP 20) de la Convención sobre el Cambio Climático de las Naciones Unidas en diciembre del 2014, por el cual se buscaba cumplir los acuerdos y estándares internacionales ambientales con un rol activo en las negociaciones con regulaciones e instituciones ambientales ejemplares ante el cambio climático que afecta la temperatura media en el mundo.

La Política Nacional de Ordenamiento Territorial es aprobada mediante Decreto Supremo, refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros. Ni la Zonificación Económica Ecológica, ni el Ordenamiento Territorial asignan usos ni exclusiones de uso” (Artículo 22 de la Ley N.º 30230).

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

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

Cabe señalar, especialistas advierten el tardío acceso a la justicia ambiental para la protección de los derechos fundamentales a un ambiente sano y equilibrado con el debilitamiento de los procesos de evaluación, fiscalización ambiental y de ordenamiento territorial de la normas presuntamente constitucionales ante la falta de pronunciamiento oportuno tras cinco años desde que se registró la primera demanda el 30 de septiembre de 2015 con el Expediente N.º 003-2015-PI/TC hasta su pronunciamiento en el año 2020 (SPDA, 2020, p.4) En ese sentido, señalan que la dilación de los procesos de acción de inconstitucionalidad que versan sobre leyes nacionales de relevancia ambiental declarados finalmente infundados se ha incrementado desde los años 2004 al 2020.

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

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

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

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

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

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

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

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

2.1.1. Expediente N.º 0003-2015-PI/TC

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

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

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

2.1.2. Expediente N.º 0012-2015-PI/TC

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

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

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

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

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

2.1.3. Puntos controvertidos sobre la inconstitucionalidad del artículo 22° de la Ley N.° 30230.

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

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

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

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

2.1.4. Identificación y análisis de los principales problemas jurídicos.

Si bien el Tribunal estableció sus puntos controvertidos respecto de la inconstitucionalidad del artículo 22° de la Ley N.º 30230, para la identificación y análisis de los principales problemas jurídicos se ha indicado los siguientes temas sin desnaturalizarlos los del propio colegiado: (1) El ordenamiento territorial es orientador o decisorio; (2) la relación o no del ordenamiento territorial y el aprovechamiento de los recursos naturales; (3) la competencia para la aprobación de la política nacional del ordenamiento territorial; (4) la competencia para la conducción de los procesos de ordenamiento territorial en un gobierno unitario y descentralizado. Veamos a continuación cada uno de estos principales problemas jurídicos respecto del artículo materia de análisis.

2.1.4.1. El ordenamiento territorial es orientador o decisorio.

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

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

En los fundamentos 39 al 52, el Tribunal niega bajo una lectura simplemente literal que se desprenda algún carácter decisorio del OT y de la ZEE del artículo 20° de la Ley General del

Ambiente, artículo 11° de la Ley N.º 26821 y artículo 1° del Decreto Supremo 087-2004-PCM, Reglamento de la ZEE.

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

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

Tabla 09: Ejemplos del enfoque sistemático del ordenamiento territorial

<p>Ley N.º 26821, Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.</p>	<p><i>“Artículo 11.- La Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) del país se aprueba a propuesta de la Presidencia del Consejo de Ministros, en coordinación intersectorial, <u>como apoyo al ordenamiento territorial a fin de evitar conflictos por superposición de títulos y usos inapropiados, y demás fines</u></i></p> <p><i>. Dicha Zonificación se realiza en base a áreas prioritarias conciliando los intereses nacionales de la</i></p>
--	---

	<p>conservación del patrimonio natural con el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales”. [subrayado es agregado].</p>
Ley N.º 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible	<p>“19.3 El proceso de Acondicionamiento Territorial constituye <u>un componente del ordenamiento territorial</u>”.</p> <p>(...) Artículo 20. Planificación urbana sostenible (...)</p> <p>20.4. El proceso de planificación urbana sostenible constituye <u>un componente del ordenamiento territorial.</u>” [subrayado es agregado].</p>
Ley N.º 26821, Ley Forestal y de Fauna Silvestre.	<p>“Artículo 26. Zonificación y ordenamiento forestal nacional</p> <p>El ordenamiento forestal es el proceso de determinación de unidades de ordenamiento forestal y el otorgamiento de derecho de aprovechamiento. <u>Forma parte del ordenamiento territorial.</u>” [subrayado es agregado].</p>
Ley N.º 28611, Ley General del Ambiente	<p>“Artículo 19.- De la planificación y del ordenamiento territorial ambiental</p> <p>19.1 La planificación sobre el uso del territorio es un proceso de anticipación y toma de decisiones relacionadas con las acciones futuras en el territorio, el cual incluye los instrumentos, criterios y aspectos para su ordenamiento ambiental.</p> <p>19.2 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>Artículo 21.- De la asignación de usos</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. Dichos instrumentos constituyen procesos dinámicos y flexibles, y están sujetos a la Política Nacional Ambiental”.</p>
Ley N.º 27783, Ley de Bases de la Descentralización	<p>“Artículo 6º (...) Objetivos a nivel ambiental, <u>a) ordenamiento territorial y del entorno ambiental,</u> desde los enfoques de la sostenibilidad del desarrollo)” [subrayado es agregado].</p>
Ley N.º 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales	<p>Artículo 53 (...) a) formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia ambiental y de <u>ordenamiento territorial,</u> en concordancia con los planes de los gobiernos Locales” (subrayado es agregado)</p> <p>Asimismo, el literal c) del artículo 50 establece también lo siguiente: “Programar y desarrollar acciones que impulsen una distribución territorial de la población en función a las potencialidades del desarrollo regional y en base a <u>los planes de ordenamiento territorial</u> y de la capacidad de las ciudades para absorber flujos migratorios (...)” [subrayado es agregado]. (artículo 53 y 50 de la</p>

	Ley N.º 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales)
Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.	“Artículo 23 (...) a) Planificar integralmente el desarrollo local y <u>el ordenamiento territorial</u> , en el nivel provincial. [subrayado es agregado].

En esa línea, la intención del legislador y finalidad de ordenamiento territorial de acuerdo con su evolución normativa y normas especiales citadas en el contexto peruano es de gestionar y tomar decisiones sobre las superposiciones de títulos habilitantes y usos inapropiados sobre la ocupación y aprovechamiento del territorio en un marco constitucional de Estado uno e indivisible y de gobierno unitario y descentralizado de acuerdo con el artículo 43º de la Constitución.

En ese sentido, de acuerdo al Capítulo I, el modelo peruano en extremo estricto del artículo 22 de la Ley N.º 30230 no es acorde a la intención anterior del ejecutivo y legislador, ni a modelos comparados, así como tampoco, no es regulado por una propia ley general propia que desarrollo un modelo de OT en equilibrio con la intención de reactivar la economía (de acuerdo con el Gráfico 01, el PBI no ha sobrepasado el 4% desde los años 2014 al 2019 como se motivó en la exposición de motivos de la cuestionada ley).

El concepto apropiado de ordenamiento territorial es ser un proceso político descentralizado, técnico administrativo, destinado a racionalizar la intervención, ocupación y aprovechamiento sostenible del territorio, a través de sus instrumentos propios y otros necesarios en la facilitación y concertación para la toma de decisiones y acciones sobre los usos cuando corresponda acorde también a una visión consensuada expresada en una política multisectorial, multinivel, y multiactor en materia de ordenamiento territorial.

De esta manera, lo que se va a ordenar son los múltiples usos cuando corresponda por los tomadores de decisiones (¿Qué es lo que se va a ordenar?). Ello en función a una visión consensuada de los objetivos del ordenamiento territorial multinivel, multisector y multiactor, que incluya las diferentes planificaciones urbanísticas, socioculturales, económicos, ambientales del ordenamiento territorial en aras de evitar tempranamente los conflictos de los usos (¿Para qué se va a ordenar?). Finalmente, esto se realizaría a través de los instrumentos propios del OT (ZEE, EE, DIT y POT) en conjunto con otros instrumentos de gestión territorial de las leyes especiales (¿Cómo se va a ordenar?).

En segundo lugar, el carácter de decisorio del ordenamiento territorial sí emana de la misma lectura literal del artículo 11° de la Ley N.º 26821 al establecer expresamente a la ZEE “(...) *apoyo al ordenamiento territorial a fin de evitar conflictos por superposición de títulos y usos inapropiados y demás fines*”; por lo tanto, la finalidad del ordenamiento territorial es gestionar la adecuada toma de decisión ante conflictos de usos.

De igual manera, la interpretación del colegiado sobre el artículo 1° del Decreto Supremo 087-2004-PCM, que aprueba el Reglamento de Zonificación Ecológica y Económica, referido a la naturaleza jurídica orientativa de la Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) como instrumento del ordenamiento territorial, no es concordante bajo una interpretación sistemática con el artículo 23°, el cual señala expresamente que es obligatorio para todos los niveles de gobierno la información generada de la ZEE en concordancia con otros instrumentos de planificación.

Cabe señalar, en tercer lugar, hemos citado modelos comparados con criterios decisorios de OT lo cual evidencia una ausencia política y ley general en el contexto peruano: Carta Europea de la Ordenación del Territorio de 1984, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial N.º 1454 del año 2011 de Colombia en sus artículos 1 y 2, Ley General de Asentamientos Humanos Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de México del año 2016, en su artículo 23; y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo de Ecuador del año 2016, en su artículo 15.

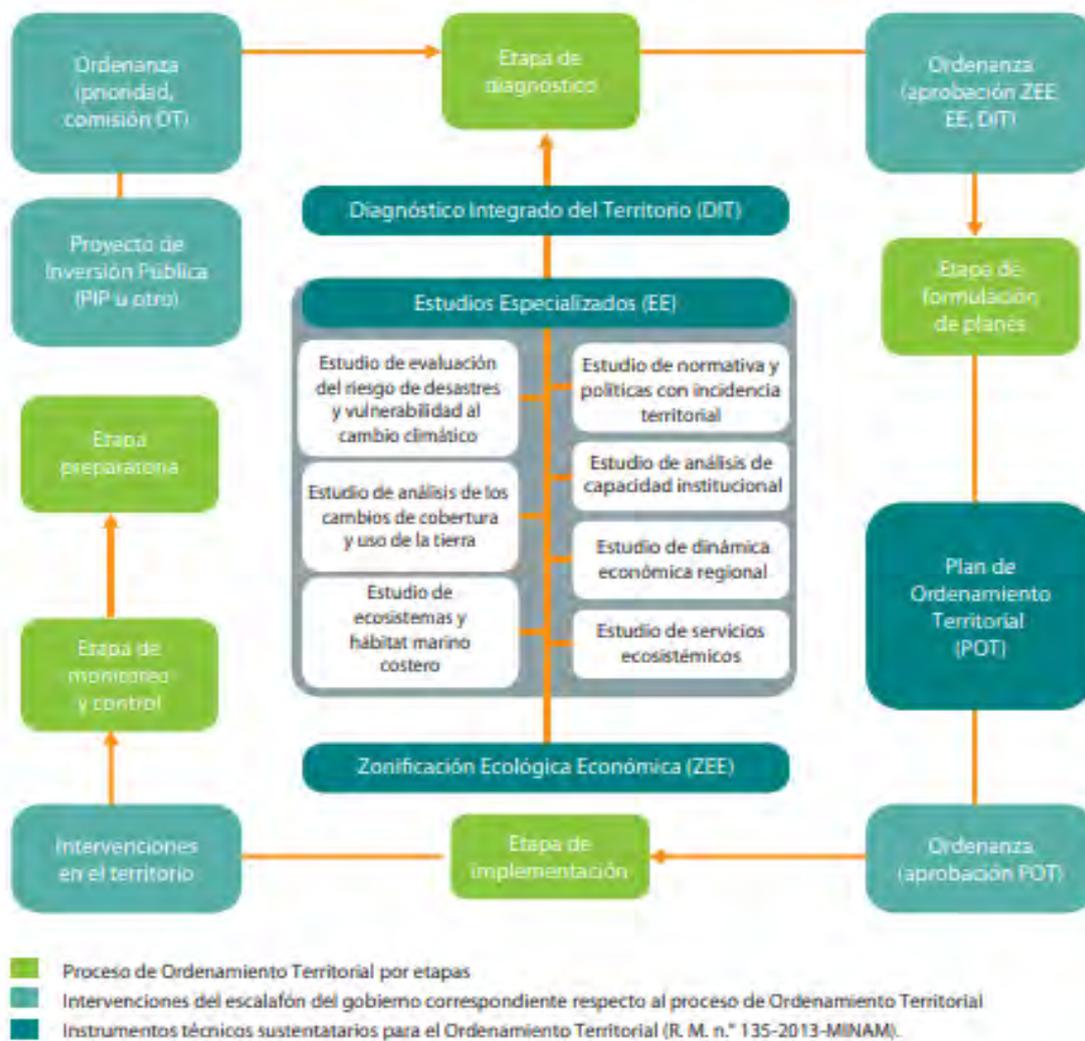
En cuarto lugar, y con relación a lo anterior, es importante distinguir el concepto de ordenamiento territorial frente a sus instrumentos que podría ser el ZEE y el POT. En abstracto, el ordenamiento territorial por sí solo no determina usos, sino son sus instrumentos aprobados mayormente por ordenanza regionales, normas con rango legal, que producen los efectos jurídicos y mandatos legales¹² luego de aprobados previa opinión favorable del MINAM en el siguiente orden establecidos en el artículo 22° del referido Reglamento de ZEE y leyes concordantes:

¹² Entrevista Dr. Mariano Castro SM, Exviceministro de Gestión Ambiental del MINAM (Anexo 03)

- a. Nacional: Debe ser aprobado por Decreto Supremo de la PCM y refrendo de los sectores (artículo 11 de la Ley N.º 26821).
- b. Regional: La ZEE debe ser aprobada por Ordenanza Regional previa opinión favorable del MINAM (artículos 53º de la Ley de Orgánica de Gobiernos Regionales).
- c. Local: La ZEE es aprobada por Ordenanza Municipal con opinión favorable del Ministerio del Ambiente y Gobierno Regional respectivo (73º de la Ley Orgánica de Municipalidades).

Asimismo, cada instrumento propio del ordenamiento territorial sea ZEE o el POT, el cual no se ha distinguido por el Tribunal Constitucional, tiene diferentes finalidades. La ZEE a diferencia del POT no necesariamente es el instrumento más adecuado para tomar decisiones sobre compatibilización de los usos, toda vez que el primero tiene una naturaleza más técnica que permite actualizar las potencialidades y luego integrar a los POT, junto con las dinámicas territoriales analizados en los EE y DIT. Es decir, el POT es el que finalmente vincula con los procesos de ordenamiento territorial y de los otros instrumentos de gestión territorial necesarios conforme a sus leyes especiales.

Gráfico 07: Proceso del ordenamiento territorial y sus instrumentos (ZEE, EE, DIT, POT)



Fuente: (Ministerio del Ambiente, 2015, p. 38).

Ahora bien, en quinto lugar, cuando el Tribunal Constitucional en su fundamento 39° advierte que el OT debe ser diferenciado del urbanismo, demarcación territorial u otros instrumentos con enfoque territorial, no obstante, se debe indicar que hay norma expresa ni del propio Reglamento de la ZEE citado por el Tribunal ni lo pronunciado por ellos mismo que prohíba que el POT, el cual es el instrumento que adopta los insumos de la ZEE, DIT y EE, sea la norma técnica-legal adecuada para la vinculación con otros instrumentos urbanísticos y de gestión territorial para la toma decisión.

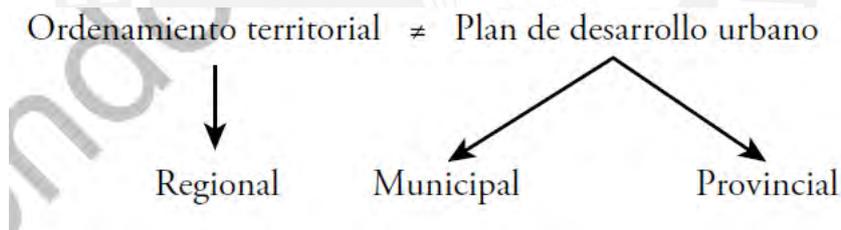
De hecho, como lo advertíamos de manera referencial en el primer capítulo, el artículo 19.3 y 20.4 de la Ley N.° 31313, Ley de Desarrollo Urbano, dispone que los proceso planificación urbana y acondicionamiento territorial son componentes del OT. Asimismo, en la exposición de motivos de la referida Ley, se detalla que el término territorio abarca aquellos espacios de

ocupación permanente o no tanto por la población, en consecuencia, el ordenamiento territorial derivaría como un componente de la planificación urbana del gobierno local, el cual decide qué es urbano o rural dentro de sus competencias¹³.

En ese sentido, bien acierta los motivos de la presente ley, toda vez que uno realiza ordenamiento territorial desde el ámbito local, a diferencia claro que técnicamente los desarrolla a escalas más grandes que de una ciudad sin interferir en el ordenamiento territorial ambiental en el ámbito regional, por tanto, si los gobiernos locales tienen competencias en planificación urbana con componente de OT de acuerdo con el artículo 195.6 de la Constitución, también lo tendrían en los procesos de OT.

Cabe advertir, el Plan de Desarrollo Urbano (elemento esencial para la zonificación urbana) es más a un ámbito local, mientras que el ordenamiento territorial es más de competencia a nivel regional (Ortiz, 2017, pp. 50-51)¹⁴. Para mayor detalle, el siguiente gráfico que representan las diferencias del ordenamiento territorial y el plan de desarrollo urbano.

Gráfico 08: Diferencias del ordenamiento territorial y el plan de desarrollo urbano



¹³ Para mayor detalle, puede revisarse la Exposición de Motivos de la Ley N.º 31313 en el siguiente link: https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL07664-20210507.pdf

¹⁴ El profesor Iván Ortiz (2017: pp. 68-69) comenta que los elementos esenciales de la zonificación urbana se podrían resumir en lo siguiente:

1. El elemento esencial de la zonificación son los Planes Urbanos (PDM, PDU y EU), los cuales definen y gestionan los usos del suelo.
2. La zonificación tiene una naturaleza normativa, toda vez que es una norma que regula los usos del suelo de alcance general dentro la jurisdicción de la Municipalidad Provincial al aprobarse por una ordenanza.
3. La zonificación es un instrumento técnico puesto que se compone de la participación de profesionales tales como arquitectos, ingenieros, urbanistas, entre otras profesiones en relación, a la elaboración de planos y estudios técnicos.
4. Dentro de sus funciones, divide e identifica las zonas o en áreas por regular el uso de suelo de acuerdo con una división territorial y actividades económicas por uso del suelo.



Fuente: (Iván Ortiz, 2017, pp. 50-51).

Además de la diferencia competencial, también existe una característica técnica de escalas en OT. Por un lado, de acuerdo con el artículo 4° del Decreto Supremo 087-2004-PCM, Reglamento ZEE, existe una escala de macrozonificación de menor o igual a 1:250.000 (desarrollo de políticas y planes nacionales). Por otro lado, la mesozonificación se realiza a una escala de trabajo de 1:100.000 (un ámbito regional). En último lugar, la microzonificación se desarrolla en un ámbito local a una escala mayor o igual de 1:25.000.

Particularmente, cuando uno ordena una ciudad, las municipalidades provinciales podrían desarrollar su plan de desarrollo urbano, incluyendo su zona de expansión y periferia, determinando así los diferentes tipos de usos de los suelos urbanos, rurales y de transformación con las zonificaciones respectivas, así como también, las provincias podrían desarrollar un plan de acondicionamiento territorial, el cual aparentemente podría traslaparse cierta información con el plan desarrollo urbano con la diferencia que se analiza en esta última la interacción y dinámicas entre los diferentes asentamientos poblados.

Gráfico 09: Instrumentos principales de planificación urbana.



Fuente: Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

En esa misma lógica, ambos planes podrían traslaparse cuando se analiza el OT, no obstante, se diferencia en que los haces a una escala distinta y con diferentes competencias. En esa escala mayor de OT podría interesarle lo que pasa en el aspecto urbano, rural e incluso ambiental teniendo en cuenta claro otros criterios y elementos adicionales a compatibilizar tales como las unidades ecológicas económicas de las ZEE¹⁵.

Ciertamente, existe diferentes conceptos, instrumentos y ámbitos de competencias cuando se trata de diferenciar el OT, el cual tiene entre sus instrumentos a la ZEE y luego este instrumento ZEE se integra al POT, a través de la EE y el DIT, para concretar las dinámicas territoriales, zonas productivas, industriales conservación ecológico, o urbanas mientras que el urbanismo tiene a la zonificación urbana de acuerdo a los diversos clasificación de las zonas de uso del suelo, subsuelo y sobresuelo aprobados por las Municipalidades Provinciales de acuerdo al

15

Entrevista al docente de la PUCP y especialista en derecho urbano, José Carlos Fernandez Salas (Anexo 03).

RATUDS, aprobado por Decreto Supremo N° 022-2016-VIVIENDA en lo compatible ahora con la Ley de Desarrollo Urbano Sostenible.

Por lo mencionado, si bien existen diferencias competenciales, escalas diferentes y tipos de zonificación, la planificación y desarrollo urbano tiene como componente al OT de conformidad con la RATDUS aplicable a dicho periodo, aprobado por Decreto Supremo N°, 022-2016-VIVIENDA, en concordancia ahora con la Ley N.° 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible, por lo tanto, se discrepa con la afirmación del colegiado que el ordenamiento territorial debe ser distinguido absolutamente del urbanismo.

Finalmente, en sexto lugar, el Tribunal Constitucional solo ha citado secciones del artículo 20° de la vigente Ley N.° 28611, Ley General del Ambiente, que señalan que el ordenamiento territorial busca orientar las políticas en dicha materia. No obstante, bajo el mismo método de lectura literal del mismo artículo 20, se establece expresamente también que la finalidad del ordenamiento territorial es de “(...) *complementar la planificación económica, social y ambiental con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio (...)*”; y tiene no solo un objetivo, sino otros objetivos también necesarios que involucran la toma de decisiones sobre los usos, recursos naturales y ocupación del territorio en aras de prevenir conflictos.

Asimismo, de la lectura literal del artículo 21° de la referida Ley General del Ambiente, se establece expresamente que *"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"*.

Por lo mencionado, nuevamente se discrepa con el colegiado el cual señala que la Ley General del Ambiente no establece un carácter decisorio en la toma de decisiones sobre la ocupación y uso del territorio y el aprovechamiento de los recursos naturales, previniendo conflictos ambientales o sobre los usos.

En ese contexto descrito, es evidente que el Tribunal Constitucional al declarar constitucional el modelo y concepto adoptado por el artículo 22° de la Ley N.° 30230 ha generado impactos considerables a sus instrumentos y procesos de ordenamiento territorial desarrollados al no

garantizar la variable ambiental y demás variables bajo un enfoque sistemático y equilibrado que garantice el derecho fundamental a un ambiente sano y equilibrado y otros relacionados con la toma de decisiones sobre los usos a fin de gestionar conflictos¹⁶.

Si bien el Tribunal Constitucional no reemplaza al legislador, ha podido expulsar dicho artículo incompatible con el ordenamiento jurídico constitucional y exhortar al legislador la importancia de desarrollar un modelo sistemático y equilibrado en concordancia con normas especiales que expresamente establezcan que sus procesos forman parte del ordenamiento territorial sobre los usos.

Asimismo, dentro de sus fundamentos del 36 al 52, se aprecia una lectura meramente literal de la Ley General del Ambiente, Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenibles de los Recursos Naturales y demás leyes ordinarias y orgánicas de los gobiernos regionales y locales en materia de ordenamiento territorial sin tener una interpretación sistemática ni de concordancia práctica. De igual manera, la intención del legislador de la Ley N.º 30230 es incompatible con el ordenamiento jurídico al no fundamentar la relación entre promoción de inversión y la gestión del territorio (cabe advertir también, en el Gráfico 02, los objetivos planteados por el legislador no lograron el crecimiento económico deseado antes de la emisión de la ley en cuestión en el año 2014, así como también, solo pudieron concretarse 4 ZEE regionales y no 13 con la anterior regulación).

16

El Tribunal Constitucional debe garantizar la no afectación al derecho fundamental a un ambiente sano y equilibrado en contraposición a motivaciones económicas adoptadas por el legislador de la Ley N.º 30230. En el Expediente N.º 0048-2004-PI/TC (FF.JJ 2), el Tribunal señaló que el contenido del derecho fundamental a un medio ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la persona son los siguientes:

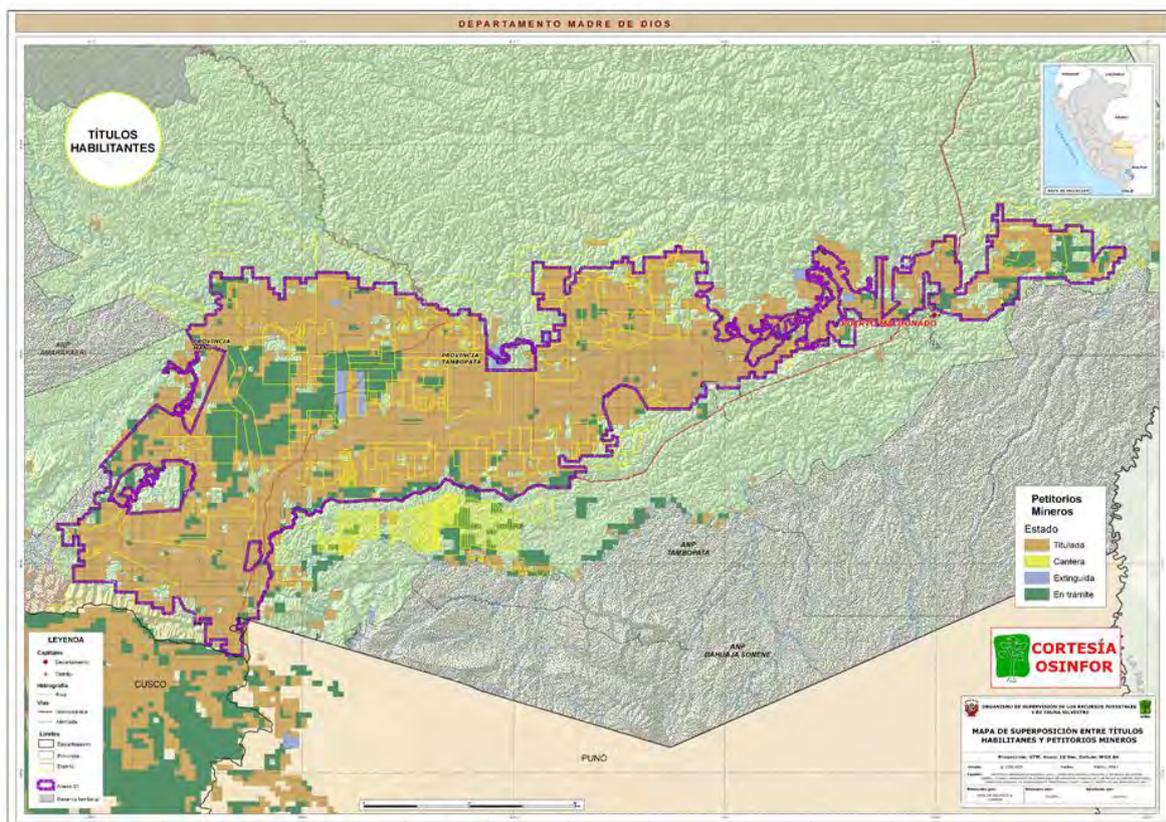
“1) el derecho a gozar de ese medio ambiente y 2) el derecho a que ese medio ambiente, se preserve. Dice la sentencia que este, en su primera manifestación, esto es, el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, comporta la facultad de las personas de poder disfrutar de un medio ambiente 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 1º de la Constitución). De lo contrario, su goce se vería frustrado y el derecho quedaría, así, carente de contenido. Y con relación al segundo acápite, dice la sentencia que el derecho en análisis 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 de este Tribunal, tal obligación alcanza también a los particulares, y con mayor razón a aquellos cuyas actividades económicas inciden, directa o indirectamente, en el medio ambiente” (Expediente N.º 0048-2004-PI/TC, FF.JJ 2).

De igual manera, el Tribunal Constitucional, en el Exp. N.º 00018-2001-AI/TC (FF.JJ 9), señala que 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. En cuanto a la faz prestacional, tiene obligaciones destinadas a conservar el ambiente de manera equilibrada y adecuada, las mismas que se traducen, a su vez, en un haz de posibilidades, entre las cuales puede mencionarse la de expedir disposiciones legislativas destinadas a que desde diversos sectores se promueva la conservación del ambiente”. Por lo tanto, tiene una obligación de abstenerse de medidas normativas que implique una afectación grave al derecho fundamental a un ambiente sano y equilibrado con el entorno.

En consecuencia, el ordenamiento territorial y sus instrumentos al no cumplir su finalidad decisoria se generan impactos en los procesos de ordenamiento territorial en curso, como el caso referencial de las concesiones para el desarrollo de castañas en superposición con concesiones mineras en la región de Madre de Dios.

De acuerdo con las cifras dadas por el OSINFOR en el área del Anexo 1 del Decreto Legislativo N.º 1100, se han entregado alrededor de 2338 títulos de diferente naturaleza para actividades mineras en un área de 635,565.46 (Ha.) y al mismo tiempo 183 para concesiones forestales y recolección de castañas en un área de 325,772.52 (Ha) (OSINFOR, 2018, pp.40-50). En ese sentido, se ha generado una situación de inseguridad jurídica y potencial conflictos por los mismos usos en un territorio para actividades forestales y mineras.

Gráfico 10: Superposición de usos para actividades mineras y forestales para castañas



Fuente: (OSINFOR, 2018)

En ese contexto, como detallaremos posteriormente, si bien los conflictos de usos, como las superposiciones de derechos de aprovechamiento, no son ilegales al poder existir más de un título sobre un mismo recurso natural de acuerdo con el artículo 25º de la Ley N.º 26821. No obstante, bajo una lectura sistemática, con el artículo 26º de la referida Ley Orgánica y de los

artículos 25° y 26° de la vigente Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, los derechos de aprovechamiento concedidos sobre un mismo recurso natural no deben afectar el entorno o las opiniones técnicas necesarias del SERFOR al buscar compatibilizar los usos en el marco de un proceso de OT.

Por lo mencionado, el concepto apropiado de ordenamiento territorial es ser un proceso político descentralizado, técnico administrativo, destinado a racionalizar la intervención, ocupación y aprovechamiento sostenible del territorio, a través de sus instrumentos propios y otros necesarios en la facilitación y concertación para la toma de decisiones y acciones sobre los usos cuando corresponda acorde también a una visión consensuada expresada en una política multisectorial, multinivel, y multiactor en materia de ordenamiento territorial.

2.1.4.2. La relación del ordenamiento territorial y el aprovechamiento de los recursos naturales sobre los usos.

El Tribunal Constitucional, en su fundamento 43 al 45 de la Sentencia, señala que no es posible deducir una relación entre el OT y la ZEE como una herramienta para asignar usos o excluir de acorde con el artículo 11 de la Ley N.º 26821 y el artículo 22° de la Ley N.º 30230 y del artículo 1° del Reglamento de ZEE, aprobado Decreto Supremo 087-2004-PCM, el cual señala este último que el ZEE es un proceso orientador y de identificación de alternativas.

Respecto a lo expuesto, no compartimos el criterio del Tribunal Constitucional, toda vez que como advertíamos, el carácter de decisorio del ordenamiento territorial y su relación con los recursos naturales sí emana de la misma lectura literal del artículo 11° de la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales al establecer expresamente que la finalidad de la ZEE es de evitar conflictos por superposición de usos y títulos. Asimismo, de la lectura de los artículos 20° y 21° de la Ley General del Ambiente, sí se establece que la ZEE asigna usos y el OT tiene como finalidad permitir la toma de decisiones en recursos naturales en aras de prevenir conflictos.

En segundo lugar, bajo una lectura sistemática del mismo artículo 23 del citado Reglamento de la ZEE se señala expresamente que es de uso obligatorio en los diferentes niveles de gobiernos para la planificación y vinculación con instrumentos de gestión territorial.

En tercer lugar, cabe advertir que dicha finalidad del ordenamiento territorial no debe alterar la finalidad especial que regula la propia Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales. Si bien compartimos la opinión del colegiado en que una ley orgánica jerárquicamente no es superior a una ley ordinaria, sí existe una diferencia en el procedimiento formal de modificación de leyes orgánicas al ser aprobado por mayoría absoluta, es decir, la mitad del número legal del Congreso. Asimismo, existe materia especial que se reserva para el otorgamiento y utilización sobre el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales de acuerdo con el artículo 66° de la Constitución, el cual este último se relaciona con el OT al ser un marco general de gestión del territorio sin afectar las normas especiales de reglas de prelación sobre su otorgamiento.

El marco de ordenamiento territorial debe otorgar mecanismos de coordinación para facilitar la toma de decisión en base a la potencialidades, dinámicas y limitaciones a través de sus instrumentos y otros necesarios de gestión territorial para el cuidado del entorno y medio ambiente sano y equilibrado como se establece en el artículo 26° de la referida Ley N.º 26821.

De igual manera, se debe respetar las reglas de prelación dispuesto en el artículo 15° de la Ley N.º 26821. Por ejemplo, una regla en el ordenamiento forestal lo dispone el artículo 62 de la vigente Ley Forestal y de Fauna Silvestre al señalar que en caso existan concesiones forestales superpuestas, el SERFOR emite opinión favorable previamente a su otorgamiento. Asimismo, el artículo 25 de la referida vigente Ley Forestal, señala claramente que el proceso de zonificación forestal debe relacionarse con el OT y sus instrumentos si en caso se desea compatibilizar los diferentes usos de determinado territorio.

Por lo mencionado, no basta una lectura literal de los artículos anteriormente analizados, sino también una lectura en conjunto con el Reglamento de ZEE (Artículo 1° y 23°) y de la Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales (artículo 11°, 25° y 26°) y Ley General del Ambiente (Artículo 20° y 21°) en tanto la finalidad de la ZEE como instrumento del OT es de gestionar y tomar de decisiones en aras de evitar conflictos por superposiciones de usos y títulos.

2.1.4.3. La competencia para la aprobación de la política nacional del ordenamiento territorial.

El Tribunal Constitucional en los fundamentos 64 y 65 precisó que el artículo en cuestión simplemente indica que la política nacional de OT, que antes era impulsado por el MINAM, ahora requiere aprobación del Consejo de Ministros y refrendo de la PCM, en consecuencia, no afecta las competencias otorgadas a este ministerio o a los gobiernos regionales y locales al ser meramente orientador.

Asimismo, señaló que, si bien los gobiernos subnacionales son competentes para planificar su territorio, ello no implica que realicen esta labor sin la concordancia con la política nacional dictado por el gobierno nacional en virtud del gobierno unitario y descentralizado del artículo 43° de la Constitución.

De igual manera, en su fundamento 42, el Tribunal indica también que la Ley General del Ambiente, en su artículo 20, señala que el ordenamiento territorial tiene por finalidad complementar la planificación en su dimensión territorial, por tanto, no se le excluye al sector ambiente para orientar y acompañar en la formulación de política nacionales en coordinación con los gobiernos subnacionales. Por lo mencionado, el Tribunal Constitucional no encuentra vicios de inconstitucionalidad en el segundo párrafo del cuestionado artículo 22 por la nueva forma de aprobación.

Al respecto, desde una lectura literal del segundo párrafo del artículo 22° no se determina el ente rector del ordenamiento territorial, sino solo se limita el procedimiento de aprobación de una política pública en OT con refrendo de la PCM. De hecho, la finalidad del refrendo es autenticar un acto de gobierno y de contrafirma del presidente bajo responsabilidad, mas no significa que sea ente rector o establezca competencias por principio de legalidad (Santistevan de Noriega, 2003, pp.21-22).

En ese sentido, el artículo 22° de la cuestionada Ley N.º30230 reitera lo ya establecido en el numeral 10.2 del artículo 10 del Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, Reglamento que regula las Políticas Nacionales, el cual establece que las políticas nacionales, previa opinión técnica del CEPLAN, se aprueban por Decreto Supremo con el voto aprobatorio del Consejo de

Ministros y el refrendo del titular del sector o sectores competentes en concordancia también con el artículo 11.3 de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

De igual manera, el numeral 6 de la Segunda Disposición Complementaria Transitoria del citado Reglamento, establece que las políticas públicas nacionales vigentes se adecúan a sus disposiciones y para dicho fin, así como también, cada sector o ministerio aprueba mediante resolución la lista sectorial de políticas a su cargo y rectoría.

Por lo mencionado, si bien la futura política nacional de ordenamiento territorial no afectaría las competencias de gobiernos regionales y locales en la planificación del territorio en el marco constitucional de un gobierno unitario y descentralizado y leyes orgánicas respectivamente, no debe interpretarse que el refrendo otorga competencias sobre el ordenamiento territorial a la PCM sino el MINAM sigue participando de la política nacional de OT y a su vez sigue conduciendo los procesos correspondientes con las opiniones previas favorables a las ordenanzas en el marco de sus normas de creación del literal c del artículo 7 del D.L N.º 1013.

2.1.4.4. La competencia para la conducción de los procesos de ordenamiento territorial en un gobierno unitario y descentralizado.

El Tribunal Constitucional reconoce en los fundamentos 67º, 68º y 71º de la Sentencia, que los gobiernos locales y regionales son competentes para planificar su territorio siempre en cuando se respete la política nacional dictadas, asimismo, mientras el OT tenga naturaleza orientativa no afectaría las competencias constitucionales otorgadas a los gobiernos subnacionales por los artículos 191º, 192º y 194º de la Constitución.

De igual manera, reconoce en el fundamento 69 y 70 que el artículo 22.3 de la Ley General del Ambiente establece la coordinación necesaria de los gobiernos subnacionales con el gobierno central sobre sus procesos de OT. Al respecto, en primer lugar, bajo una lectura literal del cuestionado artículo 22º de la Ley N.º 30230, no hace mención al ente rector y la conducción de los procesos de ordenamiento territorial, por tanto, la planificación del ordenamiento territorial de los gobiernos regionales y locales sigue realizándose de acorde por la Ley N.º 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades y Reglamento de ZEE, aprobado por Decreto Supremo Nº 087-2004-PCM, con previa opinión favorable del Ministerio del Ambiente en el marco de sus normas de

ceración del literal c del artículo 7 del D.L N.º 1013 y su nuevo ROF, aprobado por Decreto Supremo N.º 022-2021-MINAM, en lo siguiente.

- a. Nacional: Debe ser aprobado por Decreto Supremo de la PCM y refrendo de los sectores (artículo 11 de la Ley N.º 26821).
- b. Regional: La ZEE debe ser aprobada por Ordenanza Regional previa opinión favorable del MINAM (artículos 53º de la Ley de Orgánica de Gobiernos Regionales).
- b. Local: La ZEE es aprobada por Ordenanza Municipal con opinión favorable del Ministerio del Ambiente y Gobierno Regional respectivo (73º de la Ley Orgánica de Municipalidades).

Por ejemplo, recientemente, mediante Resolución Ministerial N.º 167-2021-MINAM, se aprueba el vigente Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del MINAM y su anexo, en concordancia con la Sección Primera del ROF del MINAM, aprobado por el Decreto Supremo N.º 022-2021-MINAM y Sección Segunda, aprobado por la Resolución Ministerial N.º 153-2021-MINAM, asumiendo las funciones de OT por su Dirección General de Ordenamiento Territorial y de la Gestión Integrada de los Recursos Naturales (anteriormente modificados hacia un ordenamiento territorial ambiental por el Decreto Supremo N.º 002-2017-MINAM).

En ese nuevo marco orgánico, se emitió opinión favorable mediante Informe N.º 00103-2021-MINAM/VMDERN/DOTAGIRN/DIOTGIRN por parte del MINAM, para la aprobación del primer Plan de Ordenamiento Territorial a nivel regional correspondiente al departamento de Tacna, mediante Ordenanza Regional N.º 028-2021-CR/GOB.REG.TACNA y publicada en el Diario Oficial El Peruano con fecha 10 de febrero del año 2022. Cabe advertir, que con fecha 29 de junio de 2006, se declaró de interés regional la ZEE, mediante Ordenanza Regional N.º 016-2006-CR/GOB.REG.TACNA y con fecha 18 de enero de 2013, se realizó la última modificación por Ordenanza Regional N.º 018-2013-CR/GOB.REG.TACNA a la ZEE aprobado Ordenanza Regional N.º 016-2012-CR/GOB.REG.TACNA, es decir, han transcurrido alrededor de 16 años de proceso de ordenamiento territorial agraviado por la falta de pronunciamiento del colegiado en más de 5 años de la presente sentencia. Para mayor detalle, véase el **Anexo 01** sobre el primer POT en el Perú.

En segundo lugar, si bien concordamos con el Tribunal Constitucional que una ley ordinaria no es jerárquicamente superior a una ley orgánica que desarrolla las funciones descentralizadas de los gobiernos regionales, debió cumplirse los requisitos formales y materiales de ser aprobado por una mayoría absoluta o el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso de conformidad con el artículo 106 de la Constitución (Exp. 0013-2009-AI/TC, FF.JJ 10 y 11) al tener un carácter decisorio en el marco de sus competencias orgánicas en OT de conformidad con el literal c) del artículo 50° y 53° de la Ley N.º 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, y el artículo 23° de la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

Cabe advertir, sin perjuicio de lo mencionado que, si bien el OT es un proceso político descentralizado, la participación de los gobiernos subnacionales se rigen bajo un gobierno unitario y descentralizado en respeto del principio de unidad, subsidiariedad y lealtad regional hacia un modelo y visión consensuada de un solo territorio inalienable e inviolable. Ello ha sido desarrollado por el Tribunal Constitucional en el Exp. N.º 006-2008-PI/TC, caso Hoja de Coca, el cual estableció los principios de unidad, lealtad regional, taxatividad y residualidad dentro de las competencias exclusivas, compartidas y delegadas en el marco del proceso de descentralización en un gobierno unitario pudiendo ser aplicados al presente caso en caso se desarrolle la próxima política de OT.

En ese sentido, bajo el marco de un Estado uno e indivisible y de gobierno unitario y descentralizado, el principio de unidad “(...) resulta determinante al momento de evaluar la atribución de competencias que no se encuentren claramente definida por el bloque de constitucionalidad, de manera tal que bajo una cláusula de residualidad, prima facie, la competencia corresponderá al Gobierno Nacional” (Exp. N.º 006-2008-PI/TC, FF. JJ 48)

Asimismo, advierte el mismo Tribunal que el principio de lealtad regional “opera como una garantía institucional, pues asegura que el proceso de descentralización no degenera en uno de desintegración en el que los gobiernos regionales puedan confundir el principio de autonomía que le ha sido reconocido constitucionalmente (artículo 191°) con los de autarquía o soberanía interna (...). Así como también, “los gobiernos regionales, al tener un deber de cooperación leal, o de lealtad regional, en la consecución de los fines estatales, no pueden dictar normas que se encuentren en contradicción con los intereses nacionales.” (Exp. N.º 006-2008-PI/TC, FF. JJ 91); en ese sentido, la política y conducción del ordenamiento

territorial por los gobiernos subnacionales deben garantizar la lealtad a lo dispuesto a nivel nacional en un gobierno unitario y descentralizado sin desmembrar o desintegrar el territorio.

Por lo mencionado debió cumplirse los requisitos formales y materiales de ser aprobado por una mayoría absoluta o el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso de conformidad con el artículo 106 de la Constitución al tener un carácter decisorio en el marco de sus competencias orgánicas regionales y locales de planificación de ordenamiento territorial de conformidad con el literal c) del artículo 50° y 53° de la Ley N.º 27867 y el artículo 23° de la Ley N.º 27972 en el marco de un gobierno unitario y descentralizado y en garantías del principio de unidad y lealtad regional hacia las políticas nacionales en materia de OT.

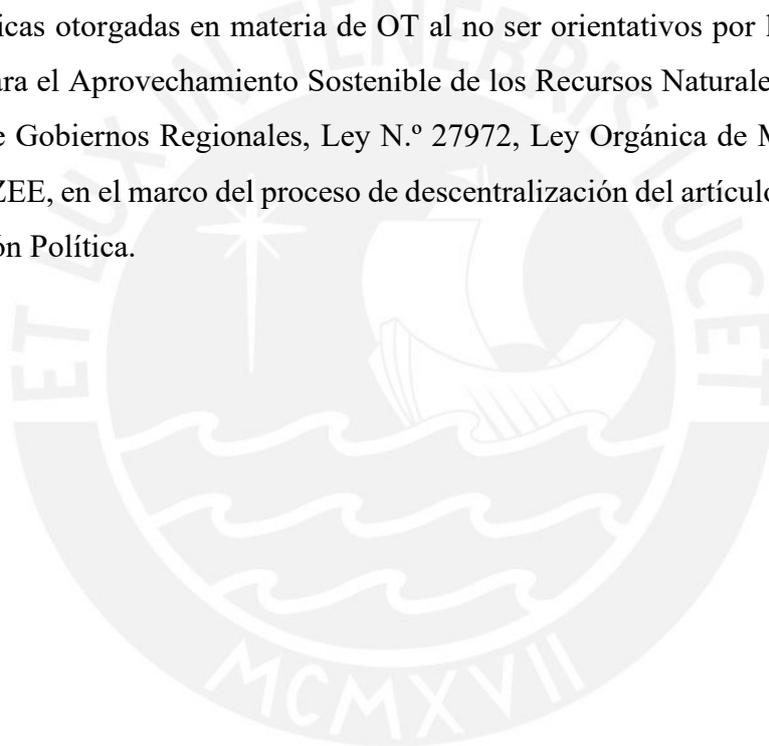
En tercer lugar, el Tribunal señala que la Ley N.º 27783, Ley de Bases de la Descentralización, está escrito en modo indicativo para ciertos objetivos ambientales y sociales, por tanto, no se deduce que exista competencias absolutamente otorgadas de los gobiernos subnacionales en materia de OT de acuerdo con sus fundamentos 58 y 59.

Al respecto, cabe señalar que, a diferencia del modelo colombiano establecido por Constitución Colombia vigente de 1991, el cual opta por un “Título XI. De la Organización Territorial” disponiendo en su artículo 288° la obligación al legislador de elaborar una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que contenga la descentralización de las entidades territoriales enmarcándose dentro del gobierno unitario, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, en el Perú no se acuña el concepto de ordenamiento territorial, más sí se establece los procesos de descentralización en un gobierno unitario, representativo y descentralizado de conformidad con el artículo 188° en adelante de la Constitución.

En esa línea, de la lectura artículo 192, sobre las competencias de los gobiernos regionales, como parte de este proceso de descentralización en marcado en el Capítulo XIV de Descentralización, , se destaca el numeral 5 y 10 al indicar meramente que, los Gobiernos Regionales promueven el desarrollo socioeconómico regional y ejecutan los planes y programas correspondientes y otros establecidos por ley como parte de sus competencias; así como también, el numeral 6 y 10 del artículo 195 establece expresamente la planificación y desarrollo urbano (componente de OT) a los gobiernos locales y otros establecidos por ley.

En ese sentido, las funciones de ordenamiento territorial se desprenden directamente de la Constitución Política en el marco del proceso de descentralización y funciones asignadas de planificación a los gobiernos regionales y locales de los artículos 192° y 195°, respectivamente; así como también, la Ley N.º 27783, Ley de Bases de la Descentralización, desarrolla los objetivos en base a este mandato constitucional encargado a los gobiernos subnacionales en concordancia con los artículo 50° y 53° de la Ley N.º 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, y 23° de la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

En suma, en el marco de un gobierno unitario y descentralizado, y respeto a los principios de unidad y lealtad regional, la Ley N.º 30230, aprobada sin la mayoría absoluta, afecta a las funciones orgánicas otorgadas en materia de OT al no ser orientativos por la Ley N.º 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, Ley N.º 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades y Reglamento de ZEE, en el marco del proceso de descentralización del artículo 43°, 192° y 195° de la Constitución Política.



CAPÍTULO III. IMPACTOS DEL CASO LEY N.º 30230 Y RECOMENDACIONES PARA UN MODELO SISTEMÁTICO Y EQUILIBRADO

En el presente último capítulo se evaluará los impactos del caso del artículo 22º de la Ley N.º 30230 y recomendaciones para un modelo sistemático y equilibrado adecuado en un Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial, de naturaleza jurídica funcional, regulado por una ley general de ordenamiento territorial para la ejecución de su propia política multisectorial, multinivel y multiactor.

En el primer capítulo, buscamos modelos comparados con otros marcos normativos teóricos europeos, anglosajones y latinoamericanos para evaluar los diferentes enfoques y modelos de ordenamiento territorial para finalmente aterrizar al proceso de conceptualización de OT en el Perú. Se ha evidenciado que el modelo en extremo estricto adoptado por la Ley N.º 30230 ha tenido una evolución inversa y desordenada al definir el OT como orientador después que sus instrumentos realizaban lo contrario.

En el segundo capítulo, analizamos la Sentencia del Pleno Jurisprudencia de los expedientes 0003-2015-PI/TC y 0012-2015-PI/TC (acumulados) por el Gobierno Regional de San Martín y más de 5000 ciudadanos a los artículos 19º al 23, 36 al 51, 57º de la Ley N.º 30230, Caso Ley N.º 30230, sobre los siguientes puntos controvertidos:

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

En base a ello, hemos argumentado la inconstitucionalidad del artículo 22 de la Ley N.º 30230 al entender al ordenamiento territorial como un proceso político descentralizado, técnico administrativo, de planificación sistemática, destinado a racionalizar la ocupación, y aprovechamiento sostenible del territorio, a través de sus instrumentos propios en la facilitación

y concertación de la toma de decisiones y acciones sobre los usos cuando corresponda acorde también a una política nacional multisectorial, multinivel, y multiactor en materia de ordenamiento territorial. Para ello se requiere una interpretación literal, sistemática y de la intención y finalidad del legislador y ejecutivo en materia de OT en el marco del proceso constitucional de descentralización, rectoría del ordenamiento territorial y competencias orgánicas de los gobiernos regionales y locales vigentes.

Por lo mencionado, existen imprecisiones no resueltas y una falta de motivación por el Tribunal Constitucional en el caso Ley N.º 30230, es decir, la ausencia de un marco normativo general adecuado, equilibrado y sistemático de ordenamiento territorial, como parte de una política nacional multisectorial, multinivel y multiactor de ordenamiento territorial, que sea gestionado y ejecutado por un Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial y un organismo técnico especializado (Instituto Nacional de Ordenamiento Territorial), no permite una adecuada conducción de sus instrumentos propios, en especial, del Plan de Ordenamiento Territorial, en vinculación con otros instrumentos de gestión territorial, para la facilitación y concertación por los tomadores de decisiones sobre el territorio cuando corresponda (**Anexo 02**)

En suma, es importante analizar los impactos posteriores del Caso Ley N.º 30230 en adelante y plantear propuestas y recomendaciones sobre la posibilidad de un Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial, de naturaleza jurídica funcional, y su propio Instituto Nacional de Ordenamiento Territorial como organismo técnico especializado, establecido por una propia ley general de ordenamiento territorial (**Anexo 04**) y orientado por su propia política (de acuerdo a los procedimientos del CEPLAN) y derogar el artículo 22º de la Ley N.º 30230.

3.1. Impactos de la sentencia del caso Ley N.º 30230 hacia un modelo sistemático y equilibrado.

El contexto evolutivo del OT de carácter funcional en el Perú es aún prematuro por su corta trayectoria a nivel legal sin perjuicio de que no se cuenta en la actualidad con una Ley General de Ordenamiento Territorial orientada por su propia política nacional en los términos de la presente investigación.

Se han realizado diversos intentos legislativos sobre el ordenamiento territorial siendo ninguno finalmente aprobados ni mucho menos publicados oficialmente. Desde proyectos de leyes que

pretenden crear organismos autónomos de ordenamiento territorial hasta aquellos que buscan sentar bases legales sin coherencia con una política nacional de ordenamiento territorial.

Tabla 10: Proyecto de leyes sobre ordenamiento territorial hasta el año 2021

Proyecto de Ley N° 730-2006-CR,	Proyecto de Ley Marco del Ordenamiento Territorial Peruano. Presentado por la Congresista de la República Yaneth Cajahuanca Rosales del Grupo Parlamentario Unión por el Perú.
Proyecto de Ley N° 2913-2008-CR	Proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial. Presentado por el Congresista de la República Santiago Fujimori Fujimori del Grupo Parlamentario Fujimorista.
Proyecto de Ley N° 3380-2008-CR	Proyecto de Ley General de Ordenamiento Territorial. Presentado por el Grupo Parlamentario Bloque Popular
Proyecto de Ley N° 4013-2009-CR	Proyecto de Ley General de Ordenamiento Territorial. Presentado por el Congresista Jorge León Torres Flores, de la Célula Parlamentaria Aprista.
Proyecto de Ley N° 441-2011-CR	Proyecto de Ley General de Ordenamiento Territorial. Presentado por el Grupo Parlamentario Nacionalista Gana Perú.
Proyecto de Ley N° 1086-2011-CR	Proyecto Ley Marco de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. Presenta el PL el Congresista de la República Mesías Antonio Guevara Amasifuen, del Grupo Alianza Parlamentaria
Proyecto de Ley N° 1745-2012-CR,	Proyecto de Ley que promueve el Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Sostenible del País. Presentado por el Grupo Parlamentario Nacionalista.
Proyecto de Ley N° 1949-2012-CR	Proyecto de Ley del Ordenamiento Territorial y de la Formalización de la Propiedad como Mecanismos de Inclusión Económica. Presentado por el Grupo Parlamentario Perú Posible.
Proyecto de Ley N° 2522-2012-CR	Proyecto de Ley que Regula el Ordenamiento Territorial. Presentado por la Congresista de la República Verónica Mendoza Frisch, del Grupo Parlamentario Acción Popular-Frente Amplio.
Proyecto de Ley N° 1229-2016-CR	Proyecto de Ley que establece la conformación de una comisión especial encargada de la redacción del "Proyecto de Ley sobre Ordenamiento Territorial del Perú". Presentado por el Congresista de la República Richard Acuña Núñez, del Grupo Parlamentario Alianza para el Progreso.
Proyecto de Ley N° 1423-2016-CR	Proyecto de Ley Ley Marco de Ordenamiento Territorial. Presentado por el Congresista de la República Armando Villanueva Mercado, del Grupo Parlamentario Acción Popular.
Proyecto de Ley N° 2679-2017-CR	Proyecto de Ley Ley General de Ordenamiento Territorial del Perú. Presentado por la Congresista María Elena Foronda del Grupo Parlamentario Frente Amplio.

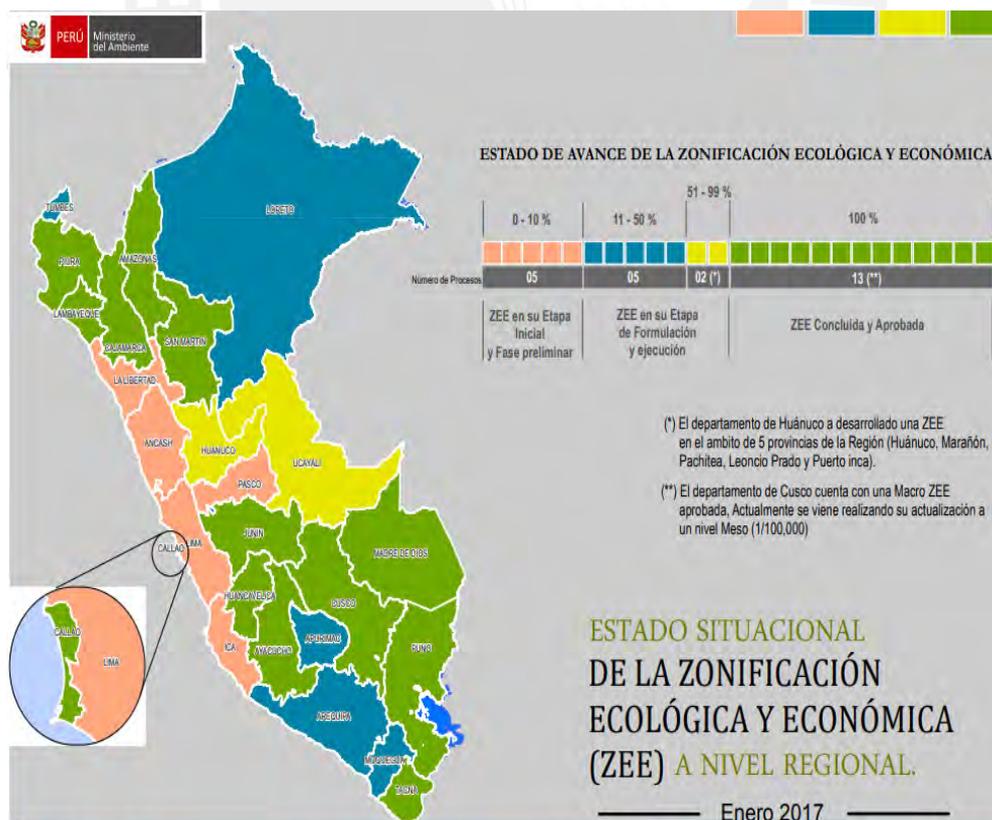
Fuente: Buscador oficial del Congreso de la República del Perú (<https://www.congreso.gob.pe/>)

Existen insumos normativos dispersos tanto de las leyes orgánicas de gobiernos regionales y locales, así como de leyes ordinarias de bases de descentralización, leyes generales ambientales y urbanísticas ante la falta de desarrollo constitucional expreso de la Constitución peruana vigente de 1993: Política de Desarrollo Nacional, como la Constitución Política, Ley de Bases

de Descentralización (Ley N.º 27783), Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N.º 27972); Política Sectoriales y sus diferentes instrumentos tales de la Ley General del Ambiente (Ley N.º 28611), Ley de Áreas Naturales Protegidas (Ley N.º 26834), Ley General de Patrimonio Cultural (Ley N.º 28296), Ley de Desarrollo Urbano Sostenible (Ley N.º 31313), entre otros relevantes; incluyendo claro la Política de Desarrollo Regional, como la Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía (Ley N.º 27037), Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley N.º 27783), entre otras políticas y regulaciones relacionadas en materia de ordenamiento territorial.

En segundo lugar, hasta el año 2017 que se emitió el Decreto Supremo N° 002-2017-MINAN, el cual aprobó el Reglamento de Organizaciones y Funciones del Ministerio solo para las funciones de ordenamiento territorial ambiental (y no del ordenamiento territorial), se evidenciaba que solo trece (13) regiones contaban con Zonificación Ecológica Económica concluidas y aprobadas, mientras que el resto de regiones no cuenta con una ZEE culminada de acuerdo al Geoservidor del Ministerio del Ambiente.

Gráfico 11: Estado situacional de la Zonificación Ecológica y Económica a nivel regional en el año 2017.



Fuente: Geoservidor del Ministerio del Ambiente¹⁷.

Posteriormente, hasta el año 2019, solo dieciséis (16) gobiernos regionales del total cuentan con ZEE aprobada, así como también, un gobierno regional tiene un avance de ZEE al 95% quedando así pendiente el resto de los gobiernos regionales incluyendo ahora último la ZEE aprobado por el Gobierno Regional de Arequipa en el año 2020 y el Plan de Ordenamiento Territorial en el año 2021 después de la modificación del último ROF del MINAM. De igual manera, solo 8 del total de 196 municipalidades provinciales y 3 municipalidades distritales del total de 1874 han realizado esfuerzos en los procesos de ordenamiento territorial quedando pendiente un gran reto para el país.

Por lo mencionado, la ausencia de un marco normativo general de ordenamiento territorial genera ciertos impactos relevantes en los procesos aún pendientes de ZEE en los gobiernos regionales y provinciales. Incluso, agravado con el aún vigente modelo legal en extremo estricto del artículo 22° de la Ley N.° 30230 al no evidenciarse mayores avances desde el año 2014 que entró en vigor.

En tercer lugar, el Informe de Desempeño Ambiental de la OCDE y CEPAL, ha diagnosticado la dispersa normativa ambiental de ordenamiento territorial afectando así los alcances de los planes de ordenamiento territorial en base a la ZEE. Asimismo, ha identificado un sesgo ambiental al ordenamiento territorial, así como también, un problema de delimitación entre las competencias del gobierno nacional y subnacionales (OCDE, 2016, pp. 69-70).

De igual manera, el Banco Mundial ha señalado el presente año 2021 como uno de los grandes retos del país la formulación y aprobación de una Ley General del Ordenamiento Territorial que precise las competencias de ordenamiento territorial para los procesos pendientes para fortalecer la resiliencia frente a desastres naturales, gestión de los recursos naturales y del acondicionamiento territorial (Banco Mundial, 2021, p. 142).

¹⁷ Estado situacional de la ZEE a nivel regional. Véase el siguiente link: <<http://www.minam.gob.pe/ordenamientoterritorial/wpcontent/uploads/sites/129/2017/02/Avances-en-regiones-ZEE-Mapa.pdf>>

En cuarto lugar, de acuerdo con el Vigésimo Cuarto Informe Anual de la Defensoría del Pueblo del año 2020, el rango de conflictos sociales no ha variado dentro de los números 190 a 200 incluso con el estallido de la pandemia a causa del Covid-19 (**Gráfico 02**).

De hecho, el Reporte Mensual de Conflictos Sociales N.º 218 del mes de Abril de la Defensoría del Pueblo evidencia la tendencia creciente de los conflictos sociales con un número aproximado de 209 conflictos, en especial 139 de carácter socioambiental (Defensoría del Pueblo, 2022, p.10).

Gráfico 12: Reporte Mensual de Conflictos Sociales N.º 218 de la Defensoría del Pueblo



Fuente: (Defensoría del Pueblo, 2022, p.10)

De igual manera, el Informe N.º 004-2022-OGASA sobre Conflictos Sociambientales advierte que de acuerdo con el registro de la Secretaría de Gestión Social y Diálogo (SGSD) de la PCM al mes de abril del año 2022, se han identificado 44 conflicto socioambientales, representando el 37% del total de casos.

Gráfico 13: Reporte de Conflictividad de la Secretaría de Gestión Social y Diálogo de la PCM

N°	Conflictos socioambientales	Número
1	Agrario ambiental	2
2	Hídrico ambiental	1
3	Hidrocarburos ambiental	4
4	Minería ambiental	23
5	Minería socioambiental y socioeconómico	11
6	Minería ilegal ambiental	3
<i>Subtotal</i>		44
<i>Total general</i>		119
<i>Porcentaje socioambiental (%)</i>		37

Fuente: (Ministerio del Ambiente, 2022, p. 9).

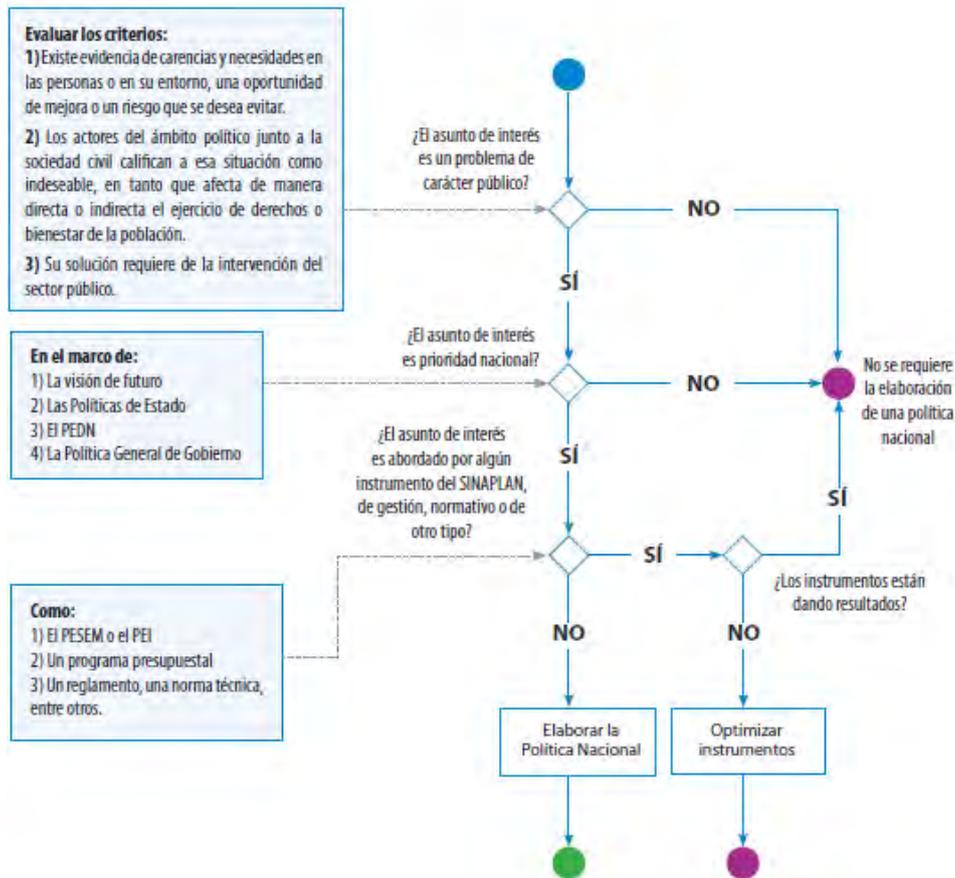
Por lo mencionado, los impactos del Caso Ley N.º 30230 del año 2014 en adelante, y agravado con las modificaciones orgánicas al ROF del MINAM en materia de OT, aprobado por el Decreto Supremo N.º 002-2017-MINAM del año 2017, no ha permitido fortalecer un marco normativo para los procesos en curso de OT, así como también, es alarmante los informes de una tendencia a la alta de conflictos socioambientales por la Defensoría del Pueblo y PCM y recomendaciones formuladas por el Banco Mundial, la CEPAL y OCDE.

3.2. Propuestas normativas y recomendaciones para un modelo sistemático y equilibrado.

Frente al contexto descrito anteriormente, la propuesta de un Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial resulta importante puesto que, a pesar de existir intenciones legislativas sobre una ley general de ordenamiento territorial, no existe a la fecha un marco normativo general propio del ordenamiento territorial que exprese un sistema funcional y precise la rectoría del OT para su conducción permanente que viene realizando el MINAN

La nueva política que pretenda elaborar la PCM en coordinación con los demás sectores debe regirse rigurosamente por los criterios de la Guía de Políticas Nacionales, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N.º 057-2018/CEPLAN/PCD de conformidad con la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N.º 029-2018/PCM, Reglamento que regula las Políticas Nacionales en el marco de las competencias del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). Para mayor detalle, véase los siguientes gráficos.

Gráfico 14: Proceso para analizar la pertinencia de la elaboración de una política nacional



Fuente: Guía de Políticas Nacionales, aprobado Resolución Directivoa N° 057-2018/CEPLAN/PCD.

Para ello se podrían adecuar algunos insumos de los Lineamientos para una Política de Ordenamiento Territorial, aprobados por Resolución Ministerial N.° 026-2010-MINAM. Asimismo, luego de establecida la priorización, es necesario establecer etapas desde el diseño, formulación, implementación y seguimiento de la política pública materia de análisis.

Gráfico 15: Etapas de una política pública



Fuente: Guía de Políticas Nacionales, aprobado Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 057-2018/CEPLAN/PCD.

En ese contexto de elaboración de una política multisectorial de ordenamiento territorial por parte de la PCM y bajo estricto cumplimiento de la normativa del CEPLAN, se podría ir trabajando en paralelo también el proyecto de ley para la creación de un Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial que permita dar coherencia normativa entre los instrumentos de ordenamiento territorial, ordenamiento territorial ambiental, urbanísticos, forestales, recursos naturales, y demás relacionados expresamente o indirectamente (**Anexo 02**).

Dentro de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial, debe tener una naturaleza multisectorial, para permitir la mayor articulación de actores y entidades involucradas. Así como también, multinivel para la mayor coordinación con los gobiernos subnacionales en el marco del proceso de descentralización; y multiactor para la participación de la sociedad civil, gremios empresariales y comunidades indígenas.

Por su parte, respecto al tipo de sistema de ordenamiento territorial, el artículo 43° de la Ley N.º 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, señala que los sistemas se entienden como “(*... los conjuntos de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se organizan las actividades de la Administración Pública que requieren ser realizadas por todas o varias entidades de los Poderes del Estado, los Organismos Constitucionales y los niveles de gobierno*)”.

De igual manera, el artículo 44° de la referida LOPE, indica que los sistemas se ejercen por un ente rector, el cual se constituye como una autoridad técnico-normativa a nivel nacional. Asimismo, dicta las normas y procedimientos relacionados en el ámbito de sus competencias, así como también, coordina de ser necesario su operación técnica y es también responsable de su correcto funcionamiento en el marco de sus normas de creación.

En ese sentido, los sistemas pueden ser funcionales o administrativos de acuerdo con los artículos 45° y 46° de la referida LOPE. Los sistemas funcionales tienen la finalidad también de asegurar y gestionar el cumplimiento de políticas públicas nacionales que requieren la participación las entidades involucradas del Estado de acuerdo al artículo 44°.

En consecuencia, el proyecto de ley de ordenamiento territorial debe establecer la naturaleza jurídica de sistema funcional al Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial de acuerdo con el artículo 43° y 45° de la Ley N.º 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE).

Cabe advertir entonces que los sistemas administrativos no corresponden al presente caso al tener otra finalidad como la de regular la utilización eficiente de los recursos en las entidades que intervienen en el ciclo de la gestión pública.

En ese sentido, haciendo la distinción entre sistema funcional y administrativo, podría establecerse entonces, en primer lugar, una política multisectorial de ordenamiento territorial aprobado por el Consejo de Ministros para luego, ir proyectando en paralelo una ley general que establezca un Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial, de naturaleza jurídica funcional y su respectivo ente rector; y si es necesario un organismo técnico especializado como un instituto propio en temas de OT.

En dicho proyecto ley será necesario adoptar un modelo y concepto de ordenamiento territorial entendido como un proceso político descentralizado, técnico administrativo, de planificación sistemática, destinado a racionalizar la intervención, ocupación y aprovechamiento sostenible del territorio, a través de sus instrumentos propios y otros necesarios en la facilitación y concertación para la toma de decisiones y acciones sobre los usos cuando corresponda acorde también a una política multisectorial, multinivel y multiactor en materia de ordenamiento territorial. De esta manera, se contiene una definición, finalidad y el proceso a desarrollarse con efecto obligatorio para los tomadores de decisiones.

CONCLUSIONES

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

- El ordenamiento territorial como construcción social y expresión espacial es consustancial a la evolución del hombre. Dentro de los diferentes casos de civilizaciones antiguas, el caso más relevante de ordenación del territorio es Caral en la costa central del Perú y para algunos como una de la Civilizaciones más antiguas de América. La ubicación estratégica de la Civilización de Caral no solo generó condiciones económicas favorables de intercambio comercial, sino también es un caso de estudio de espacialización y de ordenamiento territorial del rico valle de Supe frente a posibles desastres.
- La Constitución vigente establece criterios mínimos con relación al estudio del territorio bajo un Estado único e indivisible y de gobierno unitario, representativo y descentralizado (artículo 43°) en un territorio compuesto por el suelo, subsuelo, espacio aéreo y dominio marítimo (artículo 54). Asimismo, en el marco del proceso de descentralización se ha comprendido la organización del territorio por regiones, departamentos, provincias y distritos en base a unidades geoeconómicas sostenibles (artículo 189° y 190°).

En ese marco constitucional y de carácter unitario y descentralizado, se han establecido funciones de planificación y desarrollo territorial y demás que establezcan las Leyes Orgánicas y de Bases de Descentralizaciones a los gobiernos regionales (numeral 5° y 10° del artículo 192) y a los gobiernos locales en su planificación urbana con componente en ordenamiento territorial y demás establecidas por ley (numeral 6 y 10 del artículo 195°).

- Dentro del análisis comparativo, el enfoque europeo se concibe el ordenamiento territorial en sentido amplio e internacional puesto que incorpora la cooperación internacional entre los países miembros de la Unión Europea en el diseño de planes de ordenamiento territorial que trasciende el nivel interno de los países.
- Desde el enfoque español, la ordenación del territorio tiene por objeto y finalidad la delimitación y asignación de los diversos usos del territorio, así como también, es difícil

precisar el concepto ante un conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto también consiste en el equilibrio de distancias competencias constitucionales delegadas principalmente a las Comunidades Autónomas.

- El caso francés, bajo una estructura de Estado republicano unitario, impulsa el ordenamiento territorial desde una perspectiva económica bajo la técnica, *aménagement du territoire*, el cual se caracteriza por su carácter centralizado y equilibrio económico.
- El caso alemán, bajo una estructura federal, y de una regulación de ordenamiento de Länder y Ünder, prioriza las decisiones de lo local hacia el gobierno central bajo una práctica germánica de *Raumordnung* o *Raumplanung*, el cual es una técnica directora de la planificación urbanística y municipal sobre el estudio del medio ambiente y de los recursos naturales y la coordinación de las políticas sectoriales con incidencia territorial.
- El caso de Reino Unido, dentro de su estructura de Monarquía Parlamentaria compuesta por Escocia, Gales, Inglaterra e Irlanda del Norte, se impulsa la *regional planning* como una técnica de gestión que incorpora elementos geográficos, urbanos, rurales, económicos y ecológicos en una región determinada bajo un enfoque unitario.
- El caso de Estados Unidos, dentro de su estructura constitucional, republicana federal, se ha impulsado la dimensión territorial-económica-social a través de empresas paraestatales como la Autoridad Única del Valle de Tennesse.
- En ese marco constitucional colombiano, se legisló la Ley N.º 1454 de 2011, por el cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial en Colombia, estableciendo claramente el ámbito del ordenamiento territorial en sentido amplio al desarrollar la organización política administrativa del territorio colombiano (aunque menos restricto que el europeo al limitarse a su ámbito interno y nacional). A su vez, se definió al ordenamiento territorial como un instrumento de planificación y de gestión de la organización política administrativa en aras de facilitar la toma de decisiones sobre los usos.

En ese sentido, desde el enfoque colombiano, a diferencia de la Constitución peruana como un Estado “*uno e indivisible*” y de gobierno “*unitario, representativo y descentralizado*” como lo establece el artículo 43º de la Constitución, la Constitución Colombiana en sus

artículos 285° en adelante, referidos a la Organización Territorial, establece también que es una República unitaria y descentralizada, no obstante, incorpora el concepto de “entidades territoriales” compuesta por departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas, los cuales deben precisarse por mandato de la Constitución en una ley orgánica de ordenamiento territorial distribuyendo las competencias de la Nación y entidades territoriales abarcando así un modelo de ordenamiento territorial abierto y en sentido amplio al abarcar temas de organización territorial y no solo de planificación territorial.

- Por otro lado, el modelo ecuatoriano, de acuerdo con el artículo 15 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo de Ecuador, referido a la naturaleza jurídica de los instrumentos de ordenamiento territorial, señala que los planes de desarrollo y ordenamiento territorial vinculan a la administración pública y demás sectores,
- Asimismo, el modelo mexicano en su artículo 23 de la Ley General de Asentamientos Humanos Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano señala la obligatoriedad de incorporación la información del ordenamiento territorial en relación a los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano de los Centros de Población conforme al Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.
- Desde un enfoque sistemático apuntado por Gomez Orea y Zaniel Novoa, el ordenamiento territorial es polisémica, multidimensional e interdisciplinaria aunque siempre girando entorno a tres elementos: las actividades humanas, el espacio en que se ubican y el sistema que entre ambos configurar, por tanto, ordenar el territorio implica identificar, regular y relocalizar las actividades humanas en el territorio conforme a múltiples ciertos criterios y prioridades tales como económica, sociales, cultural y ambientales, que el propio ordenamiento territorial establece.
- El ordenamiento territorial tiene una doble naturaleza jurídica. Por un lado, representa una política pública, que afecta e incide sobre prácticamente cualquier actuación pública cuya finalidad sea el equilibrio o desarrollo territorial; por otro, constituye una competencia específica con un objeto jurídico concreto, flanqueado por otras competencias que se ejercer sobre el mismo territorio, cuya coordinación es su propósito. De ahí su vocación sobre la forma como se debe ejercer estas competencias, que por su carácter horizontal y

plurisectorial exige altas dosis de coordinación, cooperación y concertación interinstitucional.

- A nuestra opinión, diferente al Tribunal Constitucional en la Sentencia del Pleno Jurisdiccional de los expedientes 0003-2015-PI/TC y 0012-2015-PI/TC y el artículo 22 de la Ley N.º 30230, se considera al ordenamiento territorial como un proceso político descentralizado, técnico administrativo, de planificación sistemática, destinado a racionalizar la intervención, ocupación y aprovechamiento sostenible del territorio, a través de sus instrumentos propios y otros necesarios en la facilitación y concertación para la toma de decisiones y acciones sobre los usos cuando corresponda acorde también a una política multisectorial, multinivel y multiactor en materia de ordenamiento territorial. De esta manera, se contiene una definición, finalidad y el proceso a desarrollarse con efecto obligatorio para los tomadores de decisiones.
- En base a la identificación de problemas jurídicos identificados y lo dispuesto por el Tribunal Constitucional en la Sentencia del Pleno Jurisdiccional de los expedientes 0003-2015-PI/TC y 0012-2015-PI/TC, Caso Ley N.º 30230, se ha analizado y concluido lo siguiente en el marco constitucional de un gobierno descentralizado y con funciones asignadas de planificación del territorio a los gobiernos regionales y locales:
 - Respecto a si el ordenamiento territorial es decisorio u orientador, consideramos que su naturaleza es el primero toda vez que, bajo una interpretación literal, sistemática y de la finalidad de los artículos 11º, 25º y 26º de la Ley N.º 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales; de los artículos 20º y 21º de la Ley General del Ambiente; 1º y 23º del Decreto Supremo 087-2004-PCM, que aprueba el Reglamento de ZEE, en el marco del proceso de descentralización y derecho fundamental a un ambiente sano y equilibrado; se desprende una finalidad decisoria del ordenamiento territorial, como de sus instrumentos, en especial, del Plan de Ordenamiento Territorial, para vincular con otros planes de gestión territorial, en la toma de decisión sobre los usos.
 - Se transgrede o no la supuesta relación existente entre la asignación de usos y el aprovechamiento de los recursos naturales establecida en la Ley 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento de los Recursos Naturales. Al respecto, de la lectura literal

del artículo 11° Ley 26821, no se desprende un carácter orientador, asimismo, sí establece la relación y finalidad de la ZEE como apoyo al OT en aras de evitar conflictos por usos inapropiados y superposición de títulos sin perjudicar las reglas de prelación establecidas en las leyes especiales de áreas naturales protegidas, minería, forestales o urbanas y demás que expresen ser parte del ordenamiento territorial. Asimismo, cabe señalar, el artículo 20 y 21° de la Ley General del Ambiente, establece que el ordenamiento territorial y ZEE tiene como finalidad de complementar la planificación y racionalización de las intervenciones en el territorio y los recursos naturales.

- Se sustrae o no las competencias del MINAM sobre la aprobación de la política de OT al ser aprobada por Decreto Supremo y refrendado por la PCM y con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros. Al respecto, el artículo 22 de la Ley N.° 30230, no establece una rectoría ni se puede deducir por principio de legalidad que el refrendo otorga competencias en ordenamiento territorial, por lo tanto, solo debe entenderse que la Política Nacional de Ordenamiento Territorial es aprobado por Consejo de Ministros y con refrendo de la PCM con la participación del propio MINAM en base a sus normas de creación y gobiernos regionales y locales en base a sus normas orgánicas y de descentralización. Asimismo, cabe señalar dicho primer párrafo del artículo 22° de la cuestionada ley solo reitera lo que ya se regulaba en el Decreto Supremo N° 029-2018/PCM, Reglamento que regula las Políticas Nacionales en el marco de las competencias del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico y la Ley N.° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- Se afecta o no las competencias orgánicas de los gobiernos regionales y locales en materia de OT mediante una ley ordinaria. Al respecto, la Ley N.° 30230 no ha seguido los criterios formales (mayoría absoluta) ni materiales al ser el ordenamiento territorial de carácter decisorio sobre las funciones orgánicas de los artículo 50° y 53° de la Ley N.° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y artículo 23° de la Ley N.° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades en el marco de un gobierno unitario y descentralizado y respeto por los principios de unidad y lealtad regional a las políticas nacionales y funciones del gobierno nacional, por tanto, los gobiernos subnacionales son competentes en los procesos de ordenamiento territorial previa aprobación por el MINAM de acuerdo al literal c del artículo 7 del Decreto Legislativo N.° 1013.

- El primer Plan de Ordenamiento Territorial a nivel regional corresponde al departamento de Tacna, el cual recientemente se aprobó mediante Ordenanza Regional N.º 028-2021-CR/GOB.REG.TACNA, publicado en el Diario Oficial El Peruano con fecha 10 de febrero del año 2022. Esto tras aprobarse y publicarse anteriormente la Ordenanza Regional N.º 016-2012-CR/GOB. REG.TACNA, con fecha 18 de enero de 2013, modificada con Ordenanza Regional N.º 018-2013-CR/GOB.REG.TACNA, con fecha 25 de febrero de 2014, el cual aprobó la Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) de la Región Tacna a nivel de Meso zonificación, a escala de 1:50,00. Ello evidencia que los procesos de ordenamiento territorial siguen avanzando con previa opinión favorable y en el marco de la conducción del MINAM de acuerdo a sus funciones establecidos por sus normas de creación a pesar de los 16 años que se declaró de interés regional, mediante Ordenanza Regional N.º 016-2006-CR/GOB.REG.TACNA, de fecha 29 de junio de 2006.
- El caso de castañas sobre superposiciones de actividades forestales y mineros en la región de Madre de Dios permite comprender una problemática existente entre los títulos habilitantes otorgados en un mismo territorio, los cuales pueden ser estudiados por los instrumentos de ordenamiento territorial como un marco general en concordancia con los instrumentos y leyes especiales de la zonificación forestal o concesiones mineras otorgadas para la toma de decisión.
- Existen imprecisiones no resueltas por el Tribunal Constitucional en el caso Ley N.º 30230 ni por el marco legal vigente sobre la rectoría, política nacional ni ley general en materia de ordenamiento territorial, es decir, la ausencia de un marco normativo general adecuado, equilibrado y sistemático de ordenamiento territorial, como parte de una política nacional multisectorial, multinivel y multiactor de ordenamiento territorial, que sea gestionado y ejecutado por un Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial y un organismo técnico especializado (Instituto Nacional de Ordenamiento Territorial), no permite una adecuada conducción de sus instrumentos propios, en especial, del Plan de Ordenamiento Territorial, en vinculación con otros instrumentos de gestión territorial, para la facilitación y concertación por los tomares de decisiones sobre el territorio cuando corresponda.

RECOMENDACIONES

- El ordenamiento territorial debería ser entendido como un proceso político descentralizado, técnico administrativo, de planificación sistemática, destinado a racionalizar la intervención, ocupación y aprovechamiento sostenible del territorio, a través de sus instrumentos propios y otros necesarios en la facilitación y concertación para la toma de decisiones y acciones sobre los usos cuando corresponda acorde también a una política multisectorial, multinivel y multiactor en materia de ordenamiento territorial.
- De esta definición recomendada, lo que se va a ordenar son los múltiples usos cuando corresponda por la decisión de los tomadores de decisiones (¿Qué es lo que se va a ordenar?). Ello en función a una visión consensuada de los objetivos del ordenamiento territorial multinivel, multisector y multiactor, que incluya las diferentes planificaciones urbanísticas, socioculturales, económicos, ambientales del ordenamiento territorial en aras de evitar tempranamente los conflictos de los usos (¿Para qué se va a ordenar?). Finalmente, esto se realizaría a través de los instrumentos propios de ordenamiento territorial (ZEE, EE, DIT y POT) en conjunto con otros instrumentos de gestión territorial de las leyes especiales (¿Cómo se va a ordenar?).
- Así como también, cumpliría el artículo 20° de la Ley N.° 28611, Ley General del Ambiente, el cual se estableció la finalidad del ordenamiento territorial en complementar y racionalizar las diferentes intervenciones en las diversas planificaciones con incidencia territorial en el marco de las prioridades públicas identificadas entre el Estado y los actores involucrados en aras de prevenir potenciales conflictos.
- Se recomienda preliminarmente diseñar una ley general de ordenamiento territorial que contenga un Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial (**Anexo 04**) orientado por su propia política en materia de ordenamiento territorial con insumos de la Resolución Ministerial N.° 026-2010-MINAM; y derogar el artículo 22° de la Ley N.° 30230 por una disposición derogatoria.

ANEXOS

Anexo 01: Ordenanza Regional N.º 028-2021-CR/GOB.REG.TACNA, el cual aprueba el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) del departamento de Tacna y primero en el Perú.

 El Peruano / Jueves 10 de febrero de 2022	NORMAS LEGALES	61
<p>Comuníquese al Señor Gobernador Regional del Gobierno Regional de Tacna, para su promulgación.</p>	<p>Jurisdicción del Departamento de Tacna. ARTÍCULO SEGUNDO: Confórmese la Comisión Técnica Regional de Zonificación Ecológica y Económica, y el Ordenamiento Territorial (...).</p>	
<p>En la ciudad de Tacna, al día quince de diciembre del año dos mil veintiuno.</p>	<p>Que, por Ordenanza Regional N° 016-2012-CR/GOB.REG.TACNA publicada en el Diario Oficial "El Peruano" el 18 de enero de 2013, modificada con Ordenanza Regional N° 018-2013-CR/GOB.REG.TACNA, publicada en el Diario Oficial "El Peruano" el 25 de febrero de 2014, se dispuso: "ARTÍCULO PRIMERO: MODIFICAR el Artículo Primero de la Ordenanza Regional N° 016-2012-CR/GOB.REG.TACNA, de fecha 31 de diciembre del 2012, publicada el 18 de enero del 2013 en el Diario Oficial "El Peruano", con el texto siguiente: "APROBAR la Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) de la Región Tacna a nivel de Meso zonificación, a escala de 1:50,000. (...)"</p>	
<p>DANY LUZ SALAS RÍOS Presidenta Consejo Regional de Tacna</p>	<p>Que, por Ordenanza Regional N° 005-2021-CR/GOB.REG.TACNA, publicada en el Diario Oficial "El Peruano" el 18 de julio de 2021, se dispuso: "ARTÍCULO PRIMERO: APROBAR los ESTUDIOS ESPECIALIZADOS (EE) DEL DEPARTAMENTO DE TACNA (...)"</p>	
<p>POR TANTO:</p> <p>Mando se registre, notifique, difunda y cumpla.</p>	<p>Que, por Ordenanza Regional N° 006-2021-CR/GOB.REG.TACNA, publicada en el Diario Oficial "El Peruano" el 18 de julio de 2021, se dispuso: "ARTÍCULO PRIMERO: APROBAR el estudio denominado DIAGNÓSTICO INTEGRADO DEL TERRITORIO (DIT) DEL DEPARTAMENTO DE TACNA (...)"</p>	
<p>Dado en la sede del Gobierno Regional de Tacna, al día 30 DIC. 2021</p>	<p>Que, por Ordenanza Regional N° 012-2021-CR/GOB.REG.TACNA, de fecha 09 de julio de 2021, se aprueba: "ARTÍCULO PRIMERO: MODIFICAR el artículo cuarto de la Ordenanza Regional N° 016-2006-CR/GOB.REG.TACNA, con el siguiente texto: "ARTÍCULO CUARTO: La Comisión Técnica Regional tendrá las siguientes funciones: - Proponer, opinar, acompañar y coordinar la ejecución del proceso de la Zonificación Ecológica y Económica - ZEE y Ordenamiento Territorial - OT a nivel regional y local; así como los aspectos relacionados a la macrozonificación nacional; (...)"</p>	
<p>JUAN TONCONI QUISPE Gobernador Regional</p>	<p>Que, mediante Resolución Ministerial N° 135-2013-MINAM, de fecha 03 de mayo de 2013 se aprobó la Guía Metodológica para la Elaboración de los Instrumentos Técnicos Sustentatorios para el Ordenamiento Territorial, norma que identifica y conceptualiza los instrumentos técnicos del Ordenamiento Territorial: 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. Asimismo, establece la metodología para la elaboración de los mencionados instrumentos técnicos y los procedimientos para su validación a fin de determinar la opinión favorable del Ministerio del Ambiente, previa a la aprobación de cada uno de ellos por el escalafón de gobierno correspondiente.</p>	
<p>2037484-1</p>	<p>Que, mediante Resolución Ministerial N° 173-2016-MINAM, de fecha 17 de julio de 2016 se aprobó las "Pautas Generales para la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial", como una herramienta que facilite la vinculación del proceso de ordenamiento territorial con otros planes e instrumentos relacionados a la gestión del territorio y del desarrollo, los cuales son abordados por otros sectores y niveles de gobierno en el marco de sus competencias y funciones.</p>	
<p>Aprueban el Plan de Ordenamiento Territorial - POT del departamento de Tacna</p>	<p>Que, las Pautas Generales para la Elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 173-2016-MINAM, en su numeral 1.1 CONCEPTUALIZACIÓN señala que: "El Plan de Ordenamiento Territorial (POT) es 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. El POT, es un instrumento dinámico, participativo y se construye sobre la base del Diagnóstico Integrado del Territorio. (...) El POT de nivel regional, conforme a la normativa vigente deberá considerar las políticas sectoriales nacionales en su elaboración, (...)"</p>	
<p>CONSEJO REGIONAL</p>		
<p>ORDENANZA REGIONAL</p>		
<p>N° 028-2021-CR/GOB.REG.TACNA</p>		
<p>EL CONSEJO REGIONAL DEL GOBIERNO REGIONAL DE TACNA</p>		
<p>POR CUANTO:</p>		
<p>El Consejo Regional del Gobierno Regional de Tacna, con fecha veintiocho de diciembre de dos mil veintiuno, en Sesión Ordinaria, realizada en forma presencial, aprobó la siguiente Ordenanza Regional:</p>		
<p>CONSIDERANDO:</p>		
<p>Que, la Constitución Política del Perú en su artículo 191 establece que: "Los Gobiernos Regionales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia".</p>		
<p>Que, la Constitución Política del Perú, en su artículo 192 establece que: "Los gobiernos regionales (...) Son competentes para: (...) 7. Promover y regular actividades y/o servicios en materia de (...) medio ambiente, conforme a ley".</p>		
<p>Que, la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales en su artículo 15 establece como atribución del Consejo Regional: "a) Aprobar, modificar o derogar las normas que regulen o reglamenten los asuntos y materias de competencia y funciones del Gobierno Regional"; asimismo, en su artículo 38 prescribe que: "Las Ordenanzas Regionales norman asuntos de carácter general, la organización y la administración del Gobierno Regional y reglamentan materias de su competencia", además el artículo 53 sobre funciones de los Gobiernos Regionales en materia ambiental y ordenamiento territorial señala: "a) Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia ambiental y de Ordenamiento Territorial (...)"</p>		
<p>Que, la Ley N° 28611, Ley General del Medio Ambiente, en su artículo 20 establece que: "La planificación y el ordenamiento territorial tienen por finalidad complementar la planificación económica, social y ambiental con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su conservación y aprovechamiento sostenible. (...)"; asimismo, el artículo 22 señala: "(...) 22.3 Los gobiernos regionales y locales coordinan sus políticas de ordenamiento territorial, entre sí y con el Gobierno Nacional (...)"</p>		
<p>Que, por Ordenanza Regional N° 016-2006-CR/GOB.REG.TACNA, publicada en el Diario Oficial "El Peruano" el 29 de junio de 2006, se aprueba: "ARTÍCULO PRIMERO: Declárese de Interés Regional, la Zonificación Ecológica y Económica, y el Ordenamiento Territorial dentro de la</p>		

las siguientes: FASE I: ANÁLISIS PROSPECTIVO DEL TERRITORIO. FASE II: FORMULACIÓN DEL PLANTEAMIENTO GENERAL DE LA PROPUESTA. FASE III: FORMULACIÓN ESPECÍFICA DE LA PROPUESTA. FASE IV: VALIDACIÓN Y APROBACIÓN DE LA PROPUESTA.

Que, mediante Acta de Reunión para la Socialización del Plan de Ordenamiento Territorial del Departamento de Tacna, de fecha 27 de julio de 2021, según Agenda tratada se arribó a los siguientes Acuerdos: "Los miembros de la Sub Gerencia de Planeamiento y Acondicionamiento Territorial, están de acuerdo con la propuesta del Plan de Ordenamiento Territorial – POT, que ha desarrollado la Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente, a través del proyecto "Mejoramiento de los Servicios de Gestión Territorial del Departamento de Tacna". – Se ha validado la alineación de las variables estratégicas del Plan de Ordenamiento Territorial con las dimensiones y ejes estratégicos del PDRC (2016-2021). – La Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente se compromete en remitir el Plan de Ordenamiento Territorial al MINAM para solicitar su aprobación respectiva".

Que, mediante Acta de Reunión de la Comisión Técnica Regional, de fecha 10 de febrero de 2012, según Agenda tratada se arribó al siguiente Acuerdo: "Se APROBÓ por Amplia Mayoría los Artículos 5 y 12 del REGLAMENTO INTERNO DE LA COMISIÓN TÉCNICA REGIONAL DEL PROCESO DE ZONIFICACIÓN ECOLÓGICA Y ECONÓMICA Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL, con lo que también queda aprobado el reglamento en su integridad el mismo que forma parte integrante de la presente Acta. (...)".

Que, mediante Acta de Reunión de la Comisión Técnica Regional de la ZEE – OT del Departamento de Tacna, de fecha 25 de octubre de 2021, según Agenda tratada se arribó a los siguientes Acuerdos: "Se da por validado el PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL DEPARTAMENTO DE TACNA para seguidamente solicitar la opinión favorable al Ministerio del Ambiente y consecuentemente iniciar las acciones internas ante el Consejo Regional para la respectiva aprobación mediante Ordenanza Regional. – No existiendo observaciones, el presente Plan de Ordenamiento Territorial del Departamento de Tacna será remitido a la Dirección General de Ordenamiento Territorial del MINAM".

Que, con Oficio N° 1281-2021-GR AJ-GGR-GR/GOB.REG.TACNA, de fecha 09 de diciembre de 2021, emitido por Gobernación Regional de Tacna se remite al Consejo Regional de Tacna, Opinión Legal N° 2025-2021-GR AJ/GOB.REG.TACNA respecto a la aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial del departamento de Tacna, para lo cual se adjuntan los informes y demás documentación sustentatoria de su pedido.

Que, con Informe N° 00103-2021-MINAM/VMDERN/DGOTAGIRN/DIOTGIRN, de fecha 25 de noviembre de 2021, emitido por la Directora (e) de Instrumentos para el Ordenamiento Territorial y Gestión Integrada de los Recursos Naturales del Viceministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales del Ministerio del Ambiente, sobre revisión y Opinión Técnica de la propuesta de Plan de Ordenamiento Territorial del departamento de Tacna, donde se señala: "(...) III. CONCLUSIONES: (...) 3.2. (...) se concluye que el Gobierno Regional de Tacna ha incorporado las recomendaciones formuladas por el MINAM, en las secciones de Aspectos Generales, Pauta 01: Implementación de la fase I – Análisis prospectivo del territorio, Pauta 02: Formulación del planteamiento general de la propuesta, Pauta 03: Formulación específica de la propuesta territorial, y Pauta 04: Validación y aprobación de la propuesta. En relación a las directrices propuestas en el documento revisado éstas contienen las líneas generales sobre las alternativas de uso de los recursos naturales y se considera aceptables, pero deberán ser precisadas en la etapa de implementación del Plan de Ordenamiento Territorial, con el acompañamiento técnico de las entidades pertinentes. 3.3. Considerando los resultados de la revisión de la propuesta del Plan de Ordenamiento Territorial del departamento de Tacna, se concluye que este cumple con los criterios técnicos establecidos en

las Pautas Generales para la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial, aprobado con Resolución Ministerial N° 173-206-MINAM, debiendo el Gobierno Regional de Tacna proseguir con la aprobación correspondiente".

Que, con Oficio N° 79-2021-MINAM/VMDERN/DGOTAGIRN, de fecha 25 de noviembre de 2021, emitido por la Directora General de Ordenamiento Territorial y de la Gestión Integrada de los Recursos Naturales del Viceministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales del Ministerio del Ambiente, remite al Gerente de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente, la opinión técnica del Plan de Ordenamiento Territorial del departamento de Tacna, que señala: "se concluye que esta cumple con los criterios técnicos establecidos en las Pautas Generales para la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial, aprobado con Resolución Ministerial N° 173-206-MINAM. (...)".

Que, con Informe N° 016-2021-LBTS-PMSGT/GRRNyGM/GOB.REG.TACNA, de fecha 26 de noviembre de 2021 emitido por la especialista en Normas Institucionales y Gestión Pública sobre propuesta de Ordenanza Regional N° 0-2021-CR/GOB.REG.TACNA, DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DENTRO DEL DEPARTAMENTO DE TACNA, donde se señala: "(...) IV. CONCLUSIONES- (...) concluye OPINA: FAVORABLEMENTE que se apruebe el Plan de Ordenamiento Territorial del Departamento de Tacna.

De la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial – POT del Departamento de Tacna que se adjunta al antes referido Informe N° 016-2021-LBTS-PMSGT/GRRNyGM/GOB.REG.TACNA, de fecha 26 de noviembre de 2021, el cual consta de trescientos cuatro (304) folios y que se encuentra contenido en un (01) volumen.

Que, con Informe N° 378-2021-OFG-PMSGT-GRRNyGA/GOB.REG.TACNA, de fecha 26 de noviembre de 2021, emitido por el Jefe del proyecto "Mejoramiento de los Servicios de Gestión Territorial del Departamento de Tacna" manifiesta al Gerente Regional de Recursos Naturales y Gestión Ambiental que: "(...) el Plan de Ordenamiento Territorial del departamento de Tacna, cuenta con Opinión Técnica favorable, aprobada por la Dirección General de Ordenamiento Territorial y Gestión Integral de los Recursos Naturales DGOTGIRN del Ministerio del Ambiente (...) y remite propuesta del Plan de Ordenamiento Territorial del Departamento de Tacna (...)".

Que, con Informe N° 160-2021-GRRNYGA/GOB.REG.TACNA, de fecha 29 de noviembre de 2021, emitido por el Gerente Regional de Recursos Naturales y Gestión Ambiental remite al Gerente General propuesta del Plan de Ordenamiento Territorial del departamento de Tacna.

Que, con Opinión Legal N° 2025-2021-GR AJ/GOB.REG.TACNA, de fecha 02 de diciembre de 2021, emitido por el Gerente Regional de Asesoría Jurídica se señala: "(...) III. ANÁLISIS- (...) 7. (...) estando al informe favorable de la Dirección General de Ordenamiento Territorial y Gestión Integrada de los Recursos Naturales del Viceministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales del Ministerio del Ambiente, así como del Especialista en Normativas Institucionales y Gestión Pública, del Jefe del Proyecto: "Mejoramiento de los Servicios de Gestión Territorial del Departamento de Tacna" y de la Gerencia de Recursos Naturales y Gestión Ambiental, corresponde la aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial (...) IV. CONCLUSIONES- (...) esta Gerencia Regional de Asesoría Jurídica OPINA que, resulta procedente aprobar el Plan de Ordenamiento Territorial del departamento de Tacna, conforme a las consideraciones expuestas (...)".

Que, con Oficio N° 222-2021-GRPPAT-SGPLEGT/GOB.REG.TACNA, de fecha 07 de diciembre de 2021, emitido por el Sub Gerente Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial, remite Opinión Técnica, donde se señala: "(...) el Anexo 14 del Plan de Ordenamiento Territorial (acta de reunión para la socialización del Plan de Ordenamiento Territorial del departamento de Tacna, ante la Sub Gerencia de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial), (...) Anexo 15 del Plan de Ordenamiento Territorial "Acta de reunión de la comisión técnica regional del proceso zonificación ecológica y económica



– ordenamiento territorial de la región Tacna, que aprueba el reglamento de la comisión técnica regional del proceso ZEE - OT de la región Tacna se tomó como acuerdo que la Sub Gerencia de Planeamiento de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial forme parte del proceso de ZEE y OT (...). Según Anexo 18 del Plan de Ordenamiento Territorial "Acta de Reunión de la Comisión Técnica Regional de la ZEE – OT del Departamento de Tacna, que valida el PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL DEPARTAMENTO DE TACNA para seguidamente solicitar la opinión favorable al Ministerio del Ambiente y consecuentemente iniciar las acciones internas ante Consejo Regional para la respectiva aprobación mediante Ordenanza Regional. (...) – No existiendo observaciones; el presente Plan de Ordenamiento Territorial del Departamento de Tacna será remitido a la Dirección General de Ordenamiento Territorial del MINAM".

Que, con Informe del Asesor de Comisión N° 010-MOUV-2021-CORNYGMA-CR/GOB.REG.TACNA, de fecha 21 de diciembre de 2021, sobre: "APROBAR EL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL DEPARTAMENTO DE TACNA", se señala lo siguiente: "En atención a los fundamentos expuestos, y la documentación que se adjunta, esta Asesoría de la Comisión Ordinaria de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente del Consejo Regional del Gobierno Regional de Tacna, considera que resulta PROCEDENTE aprobar el Plan de Ordenamiento Territorial del departamento de Tacna; acorde a los informes técnicos y legal favorables emitidas por los distintos órganos competentes del Gobierno Regional de Tacna y por el Ministerio del Ambiente".

Que, según Acta 013-2021, de fecha 21 de diciembre de 2021, en Sesión de Comisión Ordinaria de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente del Consejo Regional de Tacna; de acuerdo con orden del día: Evaluación de la propuesta normativa: Plan de Ordenamiento Territorial; y luego de haber escuchado a los funcionarios e integrantes de la Comisión de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente, llegan al siguiente acuerdo: "1. APROBAR el Plan de Ordenamiento Territorial del Departamento Tacna".

Que, en ese sentido, el Ordenamiento Territorial es una función compartida por los niveles de gobierno y corresponde su implementación en concordancia con las políticas nacionales establecidas para el desarrollo del país, el MINAM ha definido los instrumentos sustentatorios de carácter técnico, las estrategias y mecanismos para su adecuada incorporación en los diferentes procesos de desarrollo e instrumentos de gestión, por tal motivo el desarrollo secuencial de la Zonificación Ecológica Económica; los Estudios Especializados; el Diagnóstico Integrado del Territorio y el Plan de Ordenamiento Territorial, permite a los gobiernos regionales y locales disponer de las metodologías necesarias para la generación de información del territorio, que oriente la toma de decisiones para su ocupación adecuada y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, alineados al desarrollo nacional, regional y local, lo cual permitirá la implementación de iniciativas de inversión y políticas públicas nacionales bajo un enfoque territorial.

Que, la Comisión Ordinaria de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente del Consejo Regional de Tacna, luego de analizar y debatir el tema, procedió a emitir el DICTAMEN N° 009-2021-CORNYGMA-CR, DE FECHA 21 DE DICIEMBRE DE 2021, SOBRE APROBAR EL "PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL DEPARTAMENTO TACNA", dictamen con opinión favorable que se puso a consideración del Pleno del Consejo Regional, en Sesión Ordinaria, de fecha 28 de diciembre de 2021, realizada en forma presencial, conforme obra en el respectivo registro audiovisual, se procedió a su aprobación.

Que, de la revisión de los dispositivos antes indicados y los informes técnicos y legal favorables emitidos por los distintos órganos competentes del Gobierno Regional de Tacna y por el Ministerio del Ambiente, resulta procedente aprobar el "Plan de Ordenamiento Territorial del Departamento Tacna", a fin de dar inicio a su implementación.

Que, el Pleno del Consejo Regional, en mérito a sus atribuciones, y por las consideraciones expuestas, debatido y conforme a los artículos 15 literal a), 36, 37 literal a) y 38 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, modificada por las Leyes Nos. 27902, 28013, 28926, 28961, 28968, 29053 y 30055; y el Reglamento Interno del Consejo Regional de Tacna, en Sesión Ordinaria (realizada en forma presencial) de la fecha, ha aprobado por unanimidad, la siguiente:

ORDENANZA REGIONAL:

Artículo Primero: APROBAR el PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL – POT DEL DEPARTAMENTO DE TACNA, el cual consta de trescientos cuatro (304) folios y que se encuentra contenido en un (01) volumen, que en anexo forma parte integrante de la presente Ordenanza Regional.

Artículo Segundo: DISPONER que el Plan de Ordenamiento Territorial – POT del departamento de Tacna, sea 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, que se construye sobre la base del Diagnóstico Integrado del Territorio - DIT y se ejecuta a nivel regional y local, en concordancia con la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades, y en el marco de las políticas nacionales de desarrollo.

Artículo Tercero: ENCARGAR a la Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial, y a la Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión Ambiental y demás órganos competentes del Gobierno Regional de Tacna, la implementación de las acciones necesarias para su aplicación, monitoreo y actualización para la correcta ocupación y uso sostenible del territorio dentro del departamento de Tacna.

Artículo Cuarto: DISPONER que la presente Ordenanza sea reglamentada mediante Decreto Regional, en un plazo no mayor de 30 (treinta) días desde la entrada en vigencia, encargando su elaboración a la Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión Ambiental del Gobierno Regional de Tacna.

Artículo Quinto: ENCARGAR a la Gerencia General Regional y a la Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión Ambiental del Gobierno Regional de Tacna la implementación de la presente Ordenanza Regional.

Artículo Sexto: DISPONER que la presente Ordenanza Regional entrará en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial "El Peruano".

Artículo Séptimo: PUBLICAR y DIFUNDIR la presente Ordenanza Regional en el Diario Oficial "El Peruano" en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales; asimismo, su anexo será publicado en el portal electrónico de la institución, conforme al Decreto Supremo N° 001-2009-JUS, disponiéndose que la publicación sea efectuada por la Gobernación Regional.

Comuníquese al Señor Gobernador Regional del Gobierno Regional de Tacna, para su promulgación.

En la ciudad de Tacna, al día veintiocho de diciembre del año dos mil veintiuno.

DANY LUZ SALAS RÍOS
Presidenta
Consejo Regional de Tacna

POR TANTO:

Mando se registre, notifique, difunda y cumpla.

Dado en la sede del Gobierno Regional de Tacna, al día 10 de enero de 2022.

JUAN TONCONI QUISPE
Gobernador Regional

2037484-2

Anexo 02: Articulación de los instrumentos del OT con otros instrumentos, planes y políticas sectoriales.

MINISTERIO / ENTIDAD /	INSTRUMENTO SECTORIAL	DESCRIPCIÓN DE LOS INSTRUMENTOS RELACIONADOS AL ORDENAMIENTO TERRITORIAL (en subrayado)
VIVIENDA	PLAN NACIONAL DE DESARROLLO URBANO, "PERÚ: TERRITORIO PARA TODOS", Lineamientos de Política 2006 – 2015 , aprobado con Decreto Supremo N° 018-2006-VIVIENDA.	<p>Capítulo I - Situación Actual</p> <p>1.1 El proceso de urbanización en el Perú (1940 – 2000)</p> <p>e. El Marco Normativo</p> <p>A partir del 2001, se refunda el MVCS, absorbiendo al INADUR por parte del Viceministerio de Vivienda y Urbanismo, los cuales asumen los compromisos sectoriales del Acuerdo Nacional N° 13 y los compromisos internacionales como el Acuerdo Perú-Ecuador. Asimismo, se suscriben las leyes orgánicas regional y local, la Ley General del Ambiente con el afianzamiento del CONAM como ente rector en relación con el Ordenamiento Territorial.</p>
COFOPRI	REGLAMENTO DEL REGIMEN TEMPORAL EXTRAORDINARIO DE FORMALIZACIÓN Y TITULACIÓN DE PREDIOS RURALES , aprobado con D.L. N° 1089 (año 2008)	Incorpora la ZEE como insumo del Diagnóstico Técnico Legal en el procedimiento de formalización y titulación de predios.
VIVIENDA	REGLAMENTO DE ACONDICIONAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE , aprobado con D.S. N° 022-2016-VIVIENDA	Indica que la ZEE entre otros estudios, contribuye a la formulación del Plan de Acondicionamiento Territorial, no siendo un requisito indispensable para su aprobación.
MINAGRI	GUÍA METODOLÓGICA DE ZONIFICACIÓN FORESTAL , aprobado con Resolución de Dirección Ejecutiva N° 168-2016-SERFOR-DE	La Zonificación Forestal (ZF) constituye un proceso obligatorio técnico y participativo de delimitación de tierras forestales, que se realiza en el marco del enfoque ecosistémico y siguiendo la normativa sobre la zonificación ecológico-económica, en lo que corresponda, considerando los procesos en marcha, los instrumentos de planificación y gestión territorial regional con los que se cuenta y respetando los usos y costumbres tradicionales de las tierras comunales, conforme a la Constitución Política del Perú.
	LEY FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE - LEY N° 29763 (año 2011)	Establece que el <u>Ordenamiento Forestal</u> forma parte del Ordenamiento Territorial, y que MINAM aprueba la <u>Zonificación Forestal</u> .
	MANUAL DE DIAGNÓSTICO FÍSICO LEGAL DEL PROCESO DE FORMALIZACIÓN DE PREDIOS RURALES , aprobado con Resolución Ministerial N° 0019-2018-MINAGRI	Señala que, en la inspección de campo, el responsable técnico debe de identificar los sitios o zonas arqueológicas, áreas naturales protegidas y la zonificación ecológica económica y cualquier otra condición técnica que podría tener incidencia en el proceso de formalización rural.
RELACIONES EXTERIORES	REGLAMENTO DE LA LEY MARCO PARA EL DESARROLLO E INTEGRACION FRONTERIZA – DECRETO SUPREMO N° 017-2013-RE	Precisa que el desarrollo ambientalmente sostenible se consigue con los planes de ordenamiento territorial, recuperando y revirtiendo procesos de deterioro e incorporando en el desarrollo los procesos naturales esenciales.
PRODUCE	LEY QUE PROMUEVE EL DESARROLLO DE PARQUES INDUSTRIALES TECNO-	Dispone como un criterio para el establecimiento de los <u>Parques Industriales Tecno-Ecológicos</u> , el que deben tomarse en cuenta las disposiciones legales relativas al

PRODUCE	LEY QUE PROMUEVE EL DESARROLLO DE PARQUES INDUSTRIALES TECNO-ECOLÓGICOS - LEY N° 30078 (año 2013)	Dispone como un criterio para el establecimiento de los <u>Parques Industriales Tecno-Ecológicos</u> , el que deben tomarse en cuenta las disposiciones legales relativas al ordenamiento territorial y del medio ambiente vigentes, tanto a nivel nacional como regional y local.
ENERGÍA Y MINAS	RESOLUCIÓN SUPREMA N° 020-2015-EM DECLARAN INFUNDADO EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN INTERPUESTO CONTRA LA R.S. N° 073-2014-EM	Indica en sus considerandos que la ZEE no es un documento de carácter vinculante que afecte los criterios y procedimientos mediante los cuales se pueda otorgar derechos o autorizaciones para la realización de actividades mineras o energéticas, de acuerdo a las competencias otorgadas. Asimismo, señala que tal como se desprende de la Guía Metodológica para la elaboración de los Instrumentos Técnicos Sustentatorios para el Ordenamiento Territorial, aprobada por Resolución Ministerial N°135-2013-MINAM, la ZEE es un componente del Ordenamiento Territorial, el cual debe ser complementado con estudios técnicos especializados.
PCM	LEY DE PROMOCIÓN DE LA AMAZONÍA SOSTENIBLE – LEY N° 30977 (año 2019)	La Presidencia del Consejo de Ministros elaborará en un plazo de 180 días un Plan Multisectorial de Promoción de la Amazonía Sostenible con participación de los gobiernos regionales amazónicos y las comunidades nativas de conformidad, teniendo en su Segundo Eje – Territorio, uno de sus componentes se encuentra el Ordenamiento Territorial.
	PLAN NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES – PLANAGERD 2014-2021 , aprobado con Decreto Supremo N° 034-2014-PCM	Formulado en el en el marco de las Políticas de Estado N° 32 de la Gestión del Riesgo de Desastres y N° 34 de Ordenamiento y Gestión Territorial. Articula la Gestión del Riesgo de Desastres con el Ordenamiento y Gestión Territorial, mediante el Objetivo – Evitar y reducir las condiciones de riesgo de los medios de vida de la población con un enfoque territorial.
	Resolución Ministerial N° 118-2016-PCM (Modifican el “Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2016, con enfoque de Gestión Descentralizada” de la PCM)	Indica que el proceso de transferencia la realiza en materia ambiental y de ordenamiento territorial, la PCM en coordinación con el MINAM, de conformidad con el artículo 13 del Decreto Supremo N° 047-2009-PCM4, las funciones sectoriales comprendidas en el artículo 53° - LOGR están referidas a los literales a), b), c), d), e), f), g), h), i) y j), (...).
COMISIÓN MULTISECTORIAL DE GESTIÓN AMBIENTAL DEL MEDIO MARINO – COSTERO – COMUMA	Decreto Supremo N° 096-2013-PCM	La Comisión Multisectorial de Gestión Ambiental del Medio Marino-Costero tiene como objeto la coordinación, articulación y monitoreo de la gestión ambiental en el medio marino-costero.

AMBIENTE	<p>LA LEY DE GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS, aprobado con D.L. N° 1278 (año 2016)</p>	<p>Forma parte de los lineamientos para la gestión integral de residuos sólidos, lo relativo a "m) <i>Armonizar las políticas de ordenamiento territorial y las de gestión de residuos sólidos, con el objeto de favorecer su manejo adecuado, así como la identificación de áreas apropiadas para la localización de infraestructuras de residuos sólidos, tomando en cuenta las necesidades actuales y las futuras, a fin de evitar la insuficiencia de los servicios</i>".</p>
	<p>DIRECTIVA CON EL PROCEDIMIENTO PARA LA EMISIÓN DE LA OPINIÓN PREVIA VINCULANTE DEL MINISTERIO DEL AMBIENTE, PARA LA AUTORIZACIÓN DE CAMBIO DE USO ACTUAL EN TIERRAS DE DOMINIO PÚBLICO, aprobado con Resolución Ministerial N° 338-2017-MINAM.</p>	<p>La Directiva establece el procedimiento que deben cumplir los órganos de línea del MINAM, para la emisión de la opinión previa vinculante del sector, para la autorización de cambio de uso actual en tierras de dominio público, indicando en sus disposiciones generales que, el resultado de la Zonificación Ecológica y Económica aprobada constituye uno de los criterios para evaluar la solicitud de cambio de uso actual de la tierra.</p>
ECONOMÍA Y FINANZAS	<p>POLÍTICA NACIONAL DE COMPETITIVIDAD Y PRODUCTIVIDAD, aprobado con Decreto Supremo N° 345-2018-EF</p>	<p>Inserción en el Lineamiento de política 8.4 - Generar mecanismos de recolección e intercambio de información que contribuya a la gestión del territorio y a la gestión integrada de los recursos naturales, mediante el servicio Asistencia técnica en la implementación del Sistema de Información Geográfica de Gestión Urbana Territorial y en el proceso de Zonificación Ecológica y Económica.</p>

Fuente: Edición propia.

Anexo 03: Entrevistas a especialistas en procesos de ordenamiento territorial y docentes

Para identificar la posición sobre el concepto, alcances y efectos del ordenamiento territorial y sus instrumentos se realizó entrevistas a diversos especialistas sea por su enfoque legal, técnico o interdisciplinario. Cabe señalar, cada una de la entrevista fue resumida y enviada a cada uno de los especialistas para que aprueben su contenido. Las preguntas seleccionadas tienen relación con el presente informe.

- a. ¿Cuáles son los impactos ante la ausencia de un marco normativo general del ordenamiento territorial como parte de una nueva política nacional de ordenamiento territorial?
- b. ¿Cuáles son los componentes y efectos de los instrumentos de ordenamiento territorial a dicho proceso de conceptualización?, ¿Está a favor o no que se asignen usos y excluyan usos al ordenamiento territorial y la zonificación ecológica económica? Ello a propósito de la última Sentencia del Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional, Exp. N.º 0003-2015-PI/TC y 0012-2015-PI/TC.
- c. ¿Cuáles serían las propuestas para fortalecer la normativa de ordenamiento territorial en el Perú?

Las respuestas detalladas por las entrevistas no son transcripciones exactas, salvo a pedido del docente José Carlos Fernández, sino un resumen de las ideas importantes en cuanto a los objetivos de la presente investigación. Asimismo, fue necesario hacer preguntas complementarias para detallar más las respuestas de acuerdo con su especialidad.

Héctor Santaella Quintero, docente de la Universidad Externado de Colombia

El doctor Héctor Santaella inicia indicando que la ordenación del territorio debe ser un escenario para concertar. En España, la competencia del ordenamiento territorial es claramente diferenciado del urbanismo a comparación del modelo colombiano. El modelo español es interesante puesto que el urbanismo debe estar supeditado al ordenamiento territorial. El Perú podría tomar ese rumbo del modelo español de tener claramente separadas las competencias a diferencia de la integración de ambas como el caso colombiano.

Considera que, antes de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial en el año 2011, cada gobierno local realizaba su propio plan de ordenamiento territorial desfigurando el territorio unitario. Debe precisarse una clara política nacional de ordenamiento territorial en Colombia para evitar conflictos de competencias. La Corte Constitucional aquí en Colombia dispuso una especial exigencia para el respeto de las competencias nacionales frente a las locales en temas ordenamiento territorial.

Asimismo, el doctor comenta que, el legislador debe preocuparse por limitar y evitar temas de conflictos competenciales a nivel horizontal (como los sectores de los recursos hídricos, forestales o patrimonio histórico) y los verticales (niveles de gobierno nacional o locales) dentro un gobierno unitario y descentralizado como es Perú y Colombia. Es interesante analizar el modelo alemán que, a diferencia de los gobiernos unitarios, se regula el ordenamiento territorial con competencias en los Lander, como un nivel intermedio de los gobiernos locales y los estados federados.

El también catedrático opina que la vigente Constitución colombiana establece que somos un gobierno unitario, descentralizado y también con respecto a cierta autonomía a las entidades territoriales. Evidencia de ello es que el artículo 287 señala que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses en concordancia con los intereses nacionales dispuesto por el presidente. Luego, el artículo 288 de la Constitución señala que una ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, las cuales serán conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Asimismo, comenta también que, dichos principios son importantes para concebir una ley orgánica de ordenamiento territorial de manera articulada, coherente y armónica entre la Nación y las entidades territoriales.

Los gobiernos regionales diseñan su plan de ordenamiento territorial y en coordinación con el gobierno nacional deben priorizar las actividades de mayor protección como por ejemplo el tema de patrimonio histórico.

En ese contexto, finalmente indica que, respecto a si debe asignar usos por el ordenamiento territorial, tiene relación con la función social de la propiedad. Desde el principio de siglo XX, existe la función social de la propiedad con la constitución en México y Weimar. En el caso español, se tiene vigente una ley general urbana muy fuerte con diversas cargas en la planificación urbana. En el mismo sentido debe ir el ordenamiento territorial a nivel rural para poder ordenar las diferentes actividades en respeto a los principios de coordinación y concurrencia de manera vertical y horizontal de las competencias.

Abogado José Carlos Fernández Salas, docente en la Pontificia Universidad Católica del Perú.

“Con el equipo que tenía yo en el Ministerio de Vivienda. Nuestra filosofía era no trabajar en base a otros países. Por ejemplo, en Perú se lee doctrina de derecho administrativo de España. España no solo tiene un sistema con una lógica diferente con las Comunidades Autónomas, sino también es un país muy poco exitoso en el manejo urbano. Tiene sí claro un sistema y manejo de ciertos conceptos, pero una de las razones por la que sufrió mucho en la época de la Crisis de 2008, de la crisis hipotecaria, fue porque tenía una ley de suelo mal estructurada. España, Grecia, entre otros países, sufrieron hasta el 2013 a causa de muchos temas incluyendo los suelos. En ese sentido, yo soy muy escéptico cuando citan doctrina española para temas urbanos y en general.

Entonces, el análisis y evaluación que hicimos fue sacar al máximo una experiencia que tuvo el Ministerio de Vivienda de hacer planes urbanos de manera masiva desde el fenómeno del niño del 2016 hasta el año pasado con la reconstrucción de cambios. Se extrajo mucha información cualitativa y cuantitativa de un proceso que se realizó en Perú. Desde mi perspectiva, prefiero estos insumos que la doctrina comparada.

Por ejemplo, ni siquiera entramos mucho a las ODS o normativa supranacional. Tratamos de hacer un análisis ad hoc, inductivo y de la realidad peruana. En muchos de las cosas a veces llega al mismo lugar. No sabía que existía el término de subsidiariedad territorial que mencionaste. Sin que usemos el término, la lógica de la Ley de Desarrollo Urbano Sostenible es tal cual lo dijiste teniendo en cuenta que las Municipalidades Provinciales son las más cercana a planificar a contramano de la lógica anterior del Ministerio de Vivienda en las dos últimas décadas haciendo la planificación. Te lo comento como filosofía general.

Ahora yendo al tema en específico. Quería comentarte un par de cosas sobre la diapositiva de tu definición del ordenamiento territorial. Una cosa pequeña es que lo defines como una “política nacional multisectorial”. Considero que es mejor la anterior definición en el sentido que primero el ordenamiento territorial es un ámbito, campo, problemática y ya lo que haces en ese campo es identificar que hay problemas y analizas sus causas y lo diagnosticas respondiendo a una serie de objetivos. Eso busca una política nacional. La política nacional digamos es un instrumento de planificación estratégica que te permite responder a un problema o dificultad que tiene el Estado con la sociedad en un determinado campo. Y ese campo puede ser la salud, seguridad ciudadana o en este caso ordenamiento territorial.

En ese sentido, una definición que inicie indicando que es una política nacional no me cuadra mucho. Yo trataría de definir no necesariamente como esta ahora. Trataría de responder qué cosa es el campo de ordenamiento territorial y luego con los instrumentos de políticas y de planificación estratégica respondo a lo que esté funcionando mal o bien sea con la política en forma multisectorial, programas o normas. Es algo de forma.

Lo segundo es el concepto de ordenamiento territorial que tiene un problema. En sí conceptualmente no se hace indistinto a otros términos que se refieren a la planificación urbana, planeamiento urbano o acondicionamiento territorial, el cual utiliza este último la Ley Orgánica de Municipalidades. Conceptualmente no se distinguen, sino se traslapan entre ellos.

Si a tu definición de ordenamiento territorial como un proceso político y técnico administrativo destinado a orientar la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio, le quitara ordenamiento territorial y le pusiera

planificación urbana diría que estaría bien. Incluso, yo diría que sería más proceso político que técnico. Asimismo, si esta orientado a la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio entendería que sería las ciudades y sus alrededores son parte del territorio. Lo mismo podríamos hacer con el concepto acondicionamiento territorial.

Lo que he observado y los teóricos administrativistas sé que tienen definiciones para las cosas. No obstante, estos conceptos a nivel abstracto no encuentro que tengan distinción o diferencia uno del otro. [Minuto 15-18]

(...)

Lo que hemos observado y eso está recogida en la Ley DUS y exposición de motivos es que en la normativa peruana, y no otras normativas como España y demás, se usan varios conceptos referidos a desarrollo urbano, planificación urbana, acondicionamiento territorial, ordenamiento territorial ambiental, ordenamiento territorial, gobernanza territorial, los cuales son traslapados a nivel conceptual sobre una misma idea de decidir desde un punto de vista político y técnico las actividades en un determinado territorio que van cambiando los tamaños.

Partiendo de esta premisa, estuvo involucrado la PCM, MINAM, Ministerio de Vivienda, incluso el MEF y otros ministerios. Durante el gobierno de Sagasti los ministros coordinaban bien. (...) Ahí lo que se estableció fue que el ordenamiento territorial es que existe una rectoría multisectorial de la PCM a través de su Secretaría y Viceministerio de Gobernanza Territorial

Luego entre los ministerios se distribuyó básicamente no por una diferencia conceptual porque a mi opinión son iguales, sino simplemente de escala y de competencias subnacionales. La escala de análisis a nivel regional es de ordenamiento territorial ambiental, lo mismo que podría hacer las municipalidades provinciales con el Ministerio de Vivienda, con la rectoría nacional por el MINAM y los ejecutores de ellos son los gobiernos regionales, los cuales usan los instrumentos como la ZEE, los Planes de Ordenamiento Territorial y otros que los gobiernos regionales pueden aprobar. Mientras que, a nivel de los gobiernos locales, en especial las Municipalidades Provinciales que las Distritales, también hacen ordenamiento territorial a una escala más pequeña de provincia para el acondicionamiento territorial, o en caso del desarrollo urbano para una ciudad y sus alrededores, teniendo rectoría nacional el Ministerio de Vivienda.

Ese fue el esquema con el que estuvimos de acuerdo con los funcionarios del MINAM y PCM, el cual permitió que la Ley de Desarrollo Urbano Sostenible se refiera a ese ámbito de las municipalidades provinciales ejerzan competencias con rectoría del Ministerio de Vivienda, pero sin meterse a lo que es un análisis a nivel regional con el ordenamiento territorial ambiental. De nuevo con la idea de que todos estos conceptos son una misma cosa, pero estamos distinguiendo por algo práctico que es la escala y el nivel de competencia (...) [Minuto 44-47].

Abogado Orlando Vignolo, Docente en Derecho Administrativo de la Universidad de Piura

El abogado Orlando Vignolo comienza advirtiendo que derecho ambiental tiene una base importante del derecho administrativo. Desde esta visión administrativa-ambiental, respecto a tu pregunta sobre los impactos de una ausente política y ley general de ordenamiento territorial, debe priorizarse la elaboración de ambas, puesto que la lógica administrativa es que una nueva política debe tener su propia ley y una entidad quien lo administre.

En primer lugar, comenta que debe hacerse una ley consensuada con los diferentes actores no solo estatales, sino por ejemplos grupos empresariales o juntas vecinales, y definir lo que es ordenamiento territorial teniendo en consideración la precaria demarcación del país. La asignación de los usos de los suelos es un análisis al final del camino. Lo primero es concretizar la ley y el concepto y luego evaluar la asignación de los usos de los suelos.

Asimismo, indica que respecto a la pregunta sobre si los planes de ordenamiento territorial deberían tener la misma lógica de los planes de acondicionamiento territorial desarrollados en la ley de desarrollo urbano sostenible en tanto que todo acto administrativo es nulo cuando contradiga dichos planes, debo señalar, en primer lugar, que los

gobiernos regionales no son los gestores públicos ideales para elaborar los planes de ordenamiento territorial incluso por subsidiariedad territorial.

Por su parte, advierte que si bien la subsidiariedad territorial permite la ordenación territorial al más cercano al territorio en análisis, no significa que necesariamente sean los gobiernos regionales, sino tendría que ser una función pública centralizada por el gobierno nacional y el Congreso. Tendría que ser por ejemplo un organismo especializado como lo viene realizando la Presidencia de Consejo de Ministros o el Ministerio del Ambiente siempre en cuando sea parte del gobierno central.

Además, comenta que respecto a la pregunta concreta sobre si estos planes de ordenamiento territorial afectarían las actividades preexistentes asignadas por una ley general de ordenamiento territorial, considero que debe partirse de la naturaleza jurídica de estos planes. Si son regulados como reglamentos, podría cuestionarse por una acción popular o de ser actos administrativos podrían llegar a resolver en un contencioso administrativo. La tendencia, incluso europea y colombiana, es que deben considerarse como reglamentos. Si un uso es contrario a estos, se analizará cuando haya conflictos y podrían cuestionarse en sedes judiciales. Estos planes no pueden entenderse como inamovibles y además son posibles a ser cuestionados por los inversionistas o quien considere afectados sus derechos de uso.

Advierte también que, no debe entenderse que los planes de ordenamiento territorial van a solucionar totalmente los conflictos. La tendencia podría ser que haya cierta armonía en base a proyecciones, pero no significa que no haya más conflictos ni libertades. Hay que ponderar las libertades que se expresan en diferentes actividades sobre el territorio en el Perú, por ejemplo, que los planes sean más dinámicos a otras proyecciones o tecnología como el caso de los desiertos desocupados abiertos a emprendimientos de la agroexportación que se realiza actualmente. Incluso, de afectar algún principio de libertad o derecho fundamental evitando los conflictos podrían reitero acudirse a los tribunales para exigir su vulneración. Lo importante es que no se afecte las libertades de otros y los límites ambientales.

En ese sentido, considera que estos planes de ordenamiento territorial deberían ser orientadores y que sean condicionales en los actos habilitantes en caso de posibles procedimientos administrativos sancionadores por posibles impactos ambientales. No necesitas regular todo en un plan de acuerdo con lo que te menciono anteriormente.

Asimismo, indica que sobre la pregunta de crear una nueva certificación territorial en el diseño y formulación de los proyectos, así como también, de tener ya la certificación ambiental donde se analiza la ubicación del proyecto, considero que es otro procedimiento administrativo innecesario y aumentaría mayores barreras al respecto. Debería priorizarse las inversiones en un contexto actual y que no solo sea de papel, sino en base a contenidos. Por ejemplo, el caso Repsol no se ha realizado acciones inmediatas ni concretas al respecto desde el derecho ambiental peruano. No es necesario crear más burocratismo, sino mayores contenidos y acciones.

En suma, recomienda que pueden darse dos fórmulas reales a considerar en un proyecto de ley de ordenamiento territorial. Por un lado, entender que nuestro territorio es el tercero más grande de Latinoamérica y la población está dispersa y no ha crecido proporcionalmente a ello, es decir, debe existir un modelo propio de acuerdo con nuestra realidad. Por otro lado, entender que la finalidad del ordenamiento territorial no necesariamente es asignar los usos de los suelos, sino de orientar y ser fiel reflejo de lo que expresa nuestro territorio para tomar decisiones administrativas en aras de tener una planificación estratégica que pueda relacionarse con temas urbanísticos, infraestructura, sociales, ambientales, entre otros relevantes.

Lissette Vasquez, adjunta al Defensor del Pueblo en Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígena, y especialista legal Tania García.

Lissette Vásquez: En primer lugar, deseamos hacer una reflexión de la urgencia de necesitar un marco normativo general como una política nacional y ley de ordenamiento territorial. La Ley N.º 30230 del año 2014 y el

Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente del año 2017, debilitó el liderazgo del Ministerio del Ambiente en ordenamiento territorial, además de otras materias. Por ejemplo, en materia de áreas naturales protegidas, la Ley 30230 también retiró las competencias del Ministerio del Ambiente al requerir un Decreto Supremo de la Presidencia de Consejo de Ministros.

La ausencia de este marco normativo general de ordenamiento territorial genera diversos espacios para actividades ilícitas o que se superponen, tales como concesiones forestales o mineras. Asimismo, se ha visto una sectorización de las políticas de ordenamiento territorial, que necesita ser abordado de una manera estratégica para la planificación del territorio. En la misma línea, para diseñar una planificación territorial y disponer los adecuados usos de los suelos se deben ejecutar los instrumentos de ordenamiento territorial tales como la zonificación ecológica y económica, a fin de estudiar las potencialidades del territorio y compatibilizar los usos en aras de un territorio ordenado.

Tania García: El ordenamiento territorial a la fecha no es vinculante. Por otro lado, persisten conflictos sociales por una inadecuada asignación de los usos de los suelos y la ausencia de un marco legal que regule de manera idónea y vinculante dichos usos. Así, por ejemplo, no está clara la institucionalidad y las competencias en la rectoría de este tema. Sumado a ello, con el ROF del 2017 del MINAM, limitaron la intervención de este ministerio al denominado “ordenamiento territorial ambiental”. Sin perjuicio de ello, entre otras competencias, es importante señalar que el Ministerio del Ambiente continúa siendo competente para emitir la opinión favorable a los procesos de ordenamiento territorial regional, que de alguna manera contribuye a mantener un balance, aunque aún insuficiente, entre los diferentes niveles de gobierno en esta materia.

Si bien el ordenamiento territorial puede estar abierto a otros sectores, no obstante, hay vacíos y no hay un liderazgo claro al respecto. En el sector agrario, existen dos reglamentos que no se han adecuados a la Ley Forestal y de Fauna Silvestre del año 2015: el reglamento para la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor y el reglamento para la ejecución del levantamiento de suelos; que también son relevantes para una futura ley de ordenamiento territorial.

Asimismo, el sector agrario también debe actualizar el mapa nacional sobre usos de suelo, a fin de que los mismos sean utilizados por los gobiernos regionales para la toma de sus decisiones.

Respecto a tu interrogante, sobre la descentralización y su relación con una política nacional de ordenamiento territorial, considero que sí es importante la descentralización en esta materia, bajo las capacidades técnicas y legales que aseguren su adecuada implementación. Ahora bien, no hay que olvidar que los estudios técnicos y científicos son importantes para la toma de decisiones sobre los usos de los suelos, y que estos deben guiar las decisiones económicas y políticas sobre el uso de dichos suelos.

Lissette Vásquez: Respecto a tu pregunta, sobre la descentralización y su relación con una política nacional de ordenamiento territorial, es importante recordar los alcances de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y la importancia de los procesos de descentralización, a fin de mantener la coherencia en la toma de decisiones en esta materia, en los diferentes niveles de gobierno. En ese sentido, el liderazgo que tenía el Ministerio del Ambiente era neurálgico, al ser multisectorial y desempeñar un rol articulador con las regiones en temas de ordenamiento territorial antes de la Ley N° 30230.

En efecto, que el ordenamiento territorial se haya encontrado a cargo del Ministerio del Ambiente con anterioridad a la Ley 30230 no desconocía el carácter multisectorial de esta materia, por el contrario, su articulación era neurálgica para dicho efecto, con decisiones sostenidas en criterios técnicos.

Tania García: Respecto a tu interrogante sobre la relación del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental y el ordenamiento territorial, es importante destacar la relevancia de los impactos acumulativos y sinérgicos de los proyectos de inversión en el territorio. Con la información actualizada de estos impactos sobre el espacio en el que se va a desarrollar el proyecto, previamente a su evaluación y aprobación, la autoridad

competente tendría mayor certeza sobre los impactos reales en el área de influencia. Este enfoque ya es implementado en Colombia. En Perú, podríamos replicar la metodología que al respecto implementa la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA). Según este modelo, los proyectos de inversión tienen que pasar por un análisis territorial que considera un estudio exhaustivo de los impactos acumulativos antes de la aprobación del proyecto de inversión, en aras de evitar impactos ambientales negativos significativos. De hecho, un avance en la Ley Marco sobre Cambio Climático en esta materia ha sido que se incluya el análisis del riesgo climático y vulnerabilidad en la evaluación de impacto ambiental de los proyectos.

Lisette Vásquez: Respecto a tu última pregunta sobre si la propuesta del sistema de ordenamiento territorial debe ser incluido en el actual Sistema Nacional de Gestión Ambiental, debo mencionar que mientras esté vigente el artículo 22 de la Ley N° 30230, la Presidencia de Consejo de Ministros tendrá competencias en ordenamiento territorial.

Asimismo, tendría que evaluarse también qué dirección del Ministerio del Ambiente podría asumir la rectoría de la propuesta del sistema nacional de ordenamiento territorial, de naturaleza funcional. Lo ideal, es que este sea un sistema que integre a las autoridades competentes en esta materia y, a su vez, que sea liderado por el Ministerio del Ambiente.

Tania García: En efecto, es importante que haya una rectoría para la propuesta de sistema funcional de ordenamiento territorial, que debería ser asumida el Ministerio de Ambiente, con las competencias técnico normativas correspondientes al rector de los sistemas funcionales, según lo establecido en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Esto va a permitir un liderazgo claro, que pueda promover una adecuada coordinación y articulación entre los diferentes niveles de gobierno.

Pablo Peña, Docente de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

El docente comienza indicando que el ordenamiento territorial debe concebirse como un proceso político. Respecto a la definición de ordenamiento territorial, no solo debe ser un estudio técnico, sino también evaluar los elementos políticos. Asimismo, debe ser un concepto no solo nacional, sino también internacional, específicamente, mediante mayores escalas geográficas y temas de cambio climático.

El aprovechamiento sostenible de los recursos naturales es importante relacionarlo al ordenamiento territorial en base a reglas en caso de superposiciones. En primer lugar, el artículo 25° de la vigente Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, señala que debe existir una prelación de los diversos títulos de aprovechamiento sostenible sobre un mismo recurso natural. Asimismo, el artículo 11 de la referida ley, señala la Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) como parte del ordenamiento territorial a fin de evitar conflictos por superposición de títulos y usos inapropiados.

En segundo lugar, de manera específica, se ha establecido reglas especiales de coordinación en concesiones forestales. El artículo 62 de la vigente Ley Forestal y de Fauna Silvestre señala que, en caso de que existan concesiones forestales, el SERFOR emite opinión favorable previamente a su otorgamiento.

Asimismo, en tercer lugar, el artículo 25 de la referida vigente Ley Forestal, se señala el proceso obligatorio de zonificación forestal para el ordenamiento forestal en relación con el ordenamiento territorial y sus instrumentos si en caso se desea compatibilizar los diferentes usos del territorio.

Las diferentes reglas legales aplicable en casos de superposiciones de títulos deben estar adecuado al proyecto de ley de ordenamiento territorial que plantea como investigación para que finalmente se pueda entender la idea planteada por tu parte de compatibilizar los usos y no solo asignar y excluir usos como lo plantea la Ley N.° 30230 y ratificado por la última sentencia del tribunal constitucional en el año 2020.

En ese sentido, comenta que, existen normas que deben ser integradas en un marco general para que sea coherente el ordenamiento territorial en cuanto a los usos de los suelos. Por ejemplo, hace poco el jueves 10 de febrero de 2022 se publicó oficialmente en el Diario Oficial El Peruano, el primer Plan de Ordenamiento Territorial en el Perú, desarrollado en Tacna, transcurriendo casi más de 17 años desde la Ley General del Ambiente del año 2005, incluso más si comparara con otras normas relacionados de ordenamiento territorial.

Asimismo, respecto sobre si la rectoría del ordenamiento territorial debe ser del Ministerio del Ambiente o la Presidencia del Consejo de Ministros, en primer lugar, comenta que, sin perjuicio de lo señalado por el Tribunal Constitucional en la última sentencia, advierte que lo más importante es definir antes qué es el ordenamiento territorial y para qué serviría frente a los conflictos sociales. Hay que evaluar si la PCM puede liderar los procesos de ordenamiento territorial cuando ya tiene incluso asignados los de demarcación territorial. Por otro lado, evaluar también la labor Ministerio del Ambiente en estos procesos de ordenamiento territorial, los cuales tienen relación con la Evaluación Ambiental Estratégica, siendo ninguna aprobada hasta la fecha.

En ese contexto mencionado, termina indicando que sí es necesario una política nacional y ley general de ordenamiento territorial que involucren un análisis de lo conversado hasta el momento y teniendo en cuenta también otros modelos colombianos o alemanes para adecuar un enfoque de regulación de abajo hacia arriba en el estudio de los suelos y temas de ordenamiento territorial.

Jesús Villegas Samamez, Geógrafo y Director de Gestión Ambiental Descentralizada y Participativa del Ministerio del Ambiente

El destacado director señala que el ordenamiento territorial es un proceso de gestión territorial que, mediante la integración de las diferentes perspectivas de desarrollo, busca influenciar la adecuación de los usos y ocupación del territorio y los vínculos entre ellos, a fin de armonizar la dinámica económica-productiva, las aspiraciones socio-culturales y la protección del ambiente.

Asimismo, respecto a la sentencia del tribunal constitucional, Exp. N.º 0003-2015-PI/TC y 0012-2015-PI/TC (acumulados), el cual ratifica su carácter orientador, indica que más allá de si estar de acuerdo o no, lo importante es saber la aplicación del instrumento para cumplir una finalidad como la de asignación de usos. En ese marco, considera que el OT atiende a diferentes aspectos que interactúan en el territorio, más que asignar usos, que es determinativo, el OT debe buscar coordinar las diferentes políticas sectoriales de impacto en el territorio, partiendo de una visión territorial previamente concebida.

Finalmente, reflexiona y plantea propuestas como aterrizar la política de Estado del Acuerdo Nacional sobre OT, que permita diseñar una Ley Marco de Gobernanza Territorial, que contemple la gestión integral del territorio como política nacional, articulando las normativas referentes a la demarcación y organización del territorio, el planeamiento territorial, la gestión de riesgos de desastres y la normativa ambiental, a fin de que sea considerado en las funciones públicas descentralizadas de impacto en el territorio.

Mariano Castro S.M., ex Viceministro de Gestión Ambiental del Ministerio del Ambiente.

Mariano Castro S.M., ex Viceministro de Gestión Ambiental del Ministerio del Ambiente, comenta que la autoridad ambiental fue la que impulsó las políticas y regulaciones sobre el ordenamiento territorial desde sus orígenes en el Perú, asumiendo que no solo se consideraba la variable ambiental en los procesos de gestión territorial. Incluso, el también ex Secretario Ejecutivo del CONAM, comenta que con el Decreto Supremo N.º 045-2001-PCM, propuesto por el CONAM, se estableció la Comisión Nacional para el Ordenamiento Territorial, y se priorizó la aprobación de las políticas y normativas sobre los procesos de ordenamiento territorial, así como también, las estrategias para la utilización del ordenamiento territorial y zonificación ecológica económica.

Asimismo, indica que, con la creación del Ministerio del Ambiente mediante Decreto Legislativo 1013º en el año 2008, se establecieron claramente las competencias nacionales sobre el ordenamiento territorial. Además, las

funciones asignadas al MINAM “Establecer la política, los criterios, las herramientas y los procedimientos de carácter general para el ordenamiento territorial nacional, en coordinación con las entidades correspondientes, y conducir su proceso que viene realizando como si lo fuera de acuerdo con sus normas de creación”; son las funciones necesarias para ejercer un rol rector para la gestión del ordenamiento territorial en el país.

También comenta el ROF del MINAM modificado en el año 2017 es contrario a su ley de creación, lo que fue corregido por el último ROF del MINAM aprobado en el año 2021 al precisar nuevamente las funciones de ordenamiento territorial al MINAM. Esto último, además, en base a lo que resolvió el Tribunal Constitucional en la sentencia del pleno jurisdiccional sobre el artículo 22 de la Ley N.º 30230, que ha ratificado que el Ministerio del Ambiente mantiene sus funciones del ordenamiento territorial. Asimismo, el artículo 22 de la referida ley establece que la política nacional de ordenamiento territorial es aprobada por Consejo de Ministros, tal como ocurre con las políticas públicas.

Al respecto, opina que, si el ordenamiento territorial es vinculante o no, en primer lugar, que según el art. 22º de la Ley N.º 30230, se establece que “Ni la Zonificación Económica Ecológica, ni el Ordenamiento Territorial asignan usos ni exclusiones de uso”. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que los Planes de Ordenamiento Territorial, POT; son aprobados mediante Ordenanza Regional, con opinión favorable del MINAM. Y dado el carácter de norma con rango legal, los aspectos establecidos en los mencionados planes de ordenamiento territorial contienen mandatos y orientaciones que deben ser considerados en los diversos procesos de gestión que se adopten en el territorio. Para mayor detalle, se puede revisar la primera Ordenanza que aprueba un POT por el Gobierno Regional de Tacna, para precisar los aspectos que también pueden tener implicancias en la administración y en los administrados.

De otro lado, también, recomienda que se revisen algunos antecedentes tales como la publicación “Bases Conceptuales y Metodológicas para la Elaboración de la Guía Nacional de Ordenamiento Territorial” elaborado por el CONAM con apoyo de GIZ en el año 2006.

Anexo 04: Propuesta preliminar sobre el Proyecto de Ley General de Ordenamiento Territorial.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY GENERAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

TITULO PRELIMINAR DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto crear el Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial, Instituto Nacional de Ordenamiento Territorial, en aras de regular el ordenamiento territorial y sus instrumentos.

Artículo 2.- Ámbito de aplicación

La presente ley es de aplicación a los tomadores de decisiones y acciones en los tres niveles de gobierno en todo el territorio nacional.

TÍTULO I ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Artículo 3.- Definición

El ordenamiento territorial es un proceso político descentralizado, técnico administrativo, de planificación sistemática, destinado a racionalizar la intervención, ocupación y aprovechamiento sostenible del territorio, a través de sus instrumentos propios y otros necesarios en la facilitación y concertación para la toma de decisiones y acciones sobre los usos cuando corresponda acorde también a visión consensuada expresada en una política multisectorial, multinivel, y multiactor en materia de ordenamiento territorial.

Artículo 4.- Finalidad

El ordenamiento territorial tiene por finalidad complementar la planificación integral económica, sociocultural, ambiental, institucional, así como también, racionalizar las intervenciones sobre el territorio para su conservación y aprovechamiento sostenible en base a la toma decisiones sobre los usos.

Artículo 5.- Objetivos

En aras de cumplir la finalidad de la presente ley, se establece los siguientes objetivos de acorde con una Política Nacional de Ordenamiento Territorial:

a. Determinar la formulación, aprobación y aplicación de políticas nacionales, sectoriales, regionales y locales en materia de ordenamiento territorial, en concordancia con las características y potencialidades de los recursos naturales y la ocupación del territorio ecosistemas y el bienestar de la población.

b. Apoyar el fortalecimiento de capacidades de las autoridades correspondientes para conducir la gestión del ordenamiento territorial de su jurisdicción, promoviendo la participación ciudadana y fortaleciendo a las organizaciones de la sociedad civil involucradas en dicha tarea.

c. Proveer información técnica y el marco referencial para la toma de decisiones sobre el ordenamiento territorial; así como orientar, promover y potenciar la inversión pública y privada.

d. Contribuir a consolidar e impulsar los procesos de concertación entre el Estado y los diferentes actores económicos y sociales, sobre el ordenamiento territorial, previniendo conflictos sociales

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA.- Reglamentación

El Reglamento de la presente Ley se aprueba mediante decreto supremo refrendado por el /la Presidente/a del Consejo de Ministros con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

SEGUNDA.- Ordenamiento Territorial Ambiental

El ordenamiento territorial ambiental forma parte del ordenamiento territorial y se rige por su normativa legal específica y lo dispuesto en la presente ley y su reglamento.

TERCERA.- Acondicionamiento Territorial y Planificación Urbana Sostenible

El acondicionamiento territorial y la planificación urbana sostenible constituyen componentes del ordenamiento territorial.

CUARTA.- Ordenamiento forestal

El ordenamiento forestal y la zonificación forestal y demás instrumentos de determinación de unidades forestales forman parte del ordenamiento territorial.

QUINTA.- Vinculación con otros Sistemas Nacionales

Las entidades públicas integrantes del Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial deben implementar el ordenamiento territorial en concordancia con el Sistema Nacional de Gestión Ambiental, y sus subsistemas, Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hídricos, Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre, Sistema Nacional de Demarcación Territorial Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, entre otros, a través de los mecanismos de coordinación y complementariedad que se disponga en la presente Ley.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

ÚNICA.- Derogación

Deróguese el artículo 22 de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país.

BIBLIOGRAFIA

AQUINO, Alberto y Josef HAIDER (2005). Bases conceptuales y metodológicas para la elaboración de la Guía Nacional de Ordenamiento Territorial. <https://repositorio.upn.edu.pe/handle/11537/11323>

Banco Mundial (2021). Repensar el futuro del Perú. Notas de política para transformar al Estado en un gestor del bienestar y el desarrollo. Oficina de Lima, Perú: Grupo Banco Mundial. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/330961630045157214/pdf/Repensar-el-Futuro-del-Peru-Notas-de-Politica-para-Transformar-al-Estado-en-un-Gestor-de-Bienestar-y-Desarrollo.pdf>

Barrantes, Roxana; Elena Borasino, Manuel Glave, Miguel La Rosa y Karla Vergara (2016). De la Amazonía su palma. Aportes a la gestión territorial en la región Loreto. Lima: IEP; GRADE; DA

BENGOETXEA, Juan (2001). Principios jurídicos para la ordenación del territorio. Azkoaga, Vol. 08, p. 79-101.

BERNAZZA, Claudia (2005). El paradigma del desarrollo local: virtudes y contradicciones del modelo municipal de los noventa. Paráfrasis del texto de Anderson, Benedict (1993): Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo, FCE, México.

BERSCH, Ann-Kathrin (2015). Las normativas del ordenamiento territorial en Alemania y Perú. Trabajo Comparativo. En Lima, Perú, Universidad Nacional de Ingeniería, Vol.2, N.º 4, julio-diciembre 2015, pp 5-22.

BIELZA DE ORLY, Vicente (2008). Introducción a la ordenación del territorio: un enfoque geográfico. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza.

BUENAHORA, Jaime. El ordenamiento territorial, premisa para la descentralización del país. En: IGAC, COT, DNP. Ordenamiento territorial. Conceptualizaciones y orientaciones: hacia un lenguaje común. Santa Fe de Bogotá, 1993. p. 17-24.

CAICEDO SAFRA, Paola y Morveli Flores, VERA LUCÍA (2016). La evaluación del impacto ambiental y su relación con la evaluación ambiental estratégica y el ordenamiento territorial en proyectos de inversión de gran escala: el caso de los proyectos Conga e Inambari. En Repositorio de Tesis Derecho, PUCP, pp. 80-120. <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/7348>..

COMISIÓN EUROPEA (1999): Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE, acordada en la reunión informal de Ministros responsables de ordenación del territorio en Potsdam, mayo de 1999 / European Spatial Development Perspective. Towards Balanced

and Sustainable Development of the Territory of the European Union, agreed at the Informal Council of Ministers responsible for Spatial Planning in Potsdam, May 1999.

CONSEJO EUROPEA (1983), Carta Europea de Ordenación Territorial en la Conferencia de Torremolinos, de fecha 10 de mayo de 1983.
<https://www.uco.es/~gt1tomam/master/ot/cartaeuropea1983.pdf>

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2017). Planificación multiescalar: Ordenamiento, prospectiva territorial y liderazgos públicos. Volumen III. En Santiago de Chile, editorial Luis Mauricio Cuervo y María del Pilar Délano.
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44875/1/S1900726_es.pdf

CORREA PÉREZ, María Josefina (2011) Ordenamiento territorial: Criterios para un Nuevo Equilibrio. Santiago, Chile: Universidad de Chile.
https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/111585/de-Correa_Maria.pdf?sequence=1&isAllowed=y

DEFENSORÍA DEL PUEBLO (2022). Reporte Mensual de Conflictos Sociales n.º 218.
<https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2022/05/Reporte-Mensual-de-Conflictos-Sociales-n.-218---abril-2022.pdf>

DEFENSORÍA DEL PUEBLO (2020). Vigésimo Cuarto Informe Anual.
<https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2021/05/Vig%C3%A9simo-Cuarto-Informe-Anual-de-la-Defensor%C3%ADa-del-Pueblo.-Enero-%E2%80%93-Diciembre-2020.pdf>

DEFENSORÍA DEL PUEBLO (2019). Los costos del conflicto social. Una aproximación metodológica a las dimensiones económicas, sociales e institucionales del conflicto social en el Perú. Lima. Recuperado: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/05/Informe-de-adjunt%C3%ADa-N%C2%BA-001-2019-DP-APCSG-Los-costos-del-conflicto-social.pdf>

DOMINGO GÓMEZ Orea y Alejandro GÓMEZ VILLARINO (2013). Ordenación Territorial. En Ediciones Mundi-Prensa, tercera edición.

ENTELMAN, Remo F (2002). Teoría de conflictos. Hacia un nuevo paradigma. Barcelona: Gedisa.

FABO, Mikel (1983). ¿Ordenación del territorio en el País Vasco?
<http://www.ingeba.euskalnet.net/lurralde/>.

FARINÓS DASI, Joaquín (2017). La gobernanza como elemento de transformación territorial, ambiental y urbana ¿gobernanza territorial sin territorio?. En: Ordenación del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente en un mundo en cambio, primera edición, Editorial Universitat de Valencia, pp 213- 243.

FOY VALENCIA, Pierre (2012). Perspectiva legal del ordenamiento territorial en el Perú- Parte I. Actualidad Gubernamental N.º 39.

FOY VALENCIA, Pierre (2009). Consideraciones jurídicas sobre el ordenamiento territorial ambiental. Espacio y Desarrollo N.º 21, 2009, pp. 139-169.

FRANCIA ACUÑA, Laura (2013). Efectos de la zonificación en el desarrollo de la ciudad: Análisis legislativo y jurisprudencial. Lima, Perú: Actualidad Jurídica Octubre N.º 230, pp.198-210.

GONZALES NEGRETE, Ernesto (2007). La reflexión política en Hobbes y Rousseau. México: Universidad Autónoma Metropolitana, Sección de Artículos de Investigación, Alegatos, núm 66, pp. 315-332.
<http://alegatos.azc.uam.mx/index.php/ra/article/viewFile/474/462>

GÓMEZ, Carlos. Sistema de ordenamiento ambiental territorial. En: IGAC, COT, DNP. Ordenamiento territorial. Conceptualizaciones y orientaciones: hacia un lenguaje común. Santa Fe de Bogotá, 1993. p. 171-182.

HILDENBRAND, Andreas. (1997). Política de ordenación del territorio en Europa. Revista Estudios regionales n° 47, pp. 205-210.
<http://www.revistaestudiosregionales.com/pdfs/pdf977.pdf>.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (2021). Panorama de la Economía Peruana 1950 – 2019, año base 2007. Lima, Perú. Consultado el 19 de abril de 2022. En:
https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1799/libro.pdf

JURADO, Carolina (2004). Las reducciones toledanas a pueblos de indios: aproximación a un conflicto: El repartimiento de macha (charcas), siglo XVI. Les Cahiers des Amériques latines, p. 123-137.

LOBO, A. (2011). La ordenación territorial de los espacios marítimos en canarias: las zonas de especial conservación. En J.J. Santana. (Coord.), Estudios sobre planeamiento territorial y urbanístico (pp. 49-69). Valencia: Tirant lo Blanch.

LUGON S., Jimena, (2015). La zonificación ecológica económica: instrumento tecnopolítico para otro tipo de desarrollo.
[http://www.desco.org.pe/recursos/site/files/CONTENIDO/28/08_Lugon PH dic 15.pdf](http://www.desco.org.pe/recursos/site/files/CONTENIDO/28/08_Lugon_PH_dic_15.pdf).

MALLQUI CABALLERO, Carmen Guadalupe y Lesly Mercedes, BARRIGA DELGADO (2017). Hacia el ordenamiento territorial en espacio fronterizos: una aproximación a partir del

caso de la triple frontera entre el Perú, Brasil y Bolivia. Espacio y Desarrollo N.º 30, pp. 37-58
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/espacioydesarrollo/article/view/19547/19661>

MARTINEZ- ALIER, J. (2004). Los Conflictos Ecológico- Distributivos y los Indicadores de Sustentabilidad. Revista Iberoamericana de Economía Ecológica.

MASSIRIS CABEZA, Ángel (1999). Ordenamiento territorial: experiencias internacionales y desarrollos conceptuales y legales realizados en Colombia. En Bogotá D.C, Colombia, Revista del Programa de Posgrado en Geografía –EPG-, PERSPECTIVA GEOGRÁFICA, No. 4, segundo semestre de 1999.
<http://www.elagrimensor.com.ar/elearning/lecturas/ordenamiento%20territorial.pdf>

MASSIRIS Cabeza, Ángel (2008). Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial y sus perspectivas en un mundo globalizado. En: Salinas María Angelina (Comp.) El ordenamiento territorial: experiencias internacionales. Serie Planeación Territorial. México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Ecología y Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara, pp. 53-81.

MASSIRIS CABEZA, Ángel (2011). Políticas latinoamericanas de ordenamiento Territorial: realidad y desafíos. En Bogotá, Colombia, conferencia para la Maestría en Ordenamiento Urbano Regional.

MENDOZA RUBINA, Daniel (2015). Los sistemas funcionales y administrativos, sus entes rectores: Una mirada al Poder Ejecutivo a propósito de su ley orgánica. Editorial Dossier, pp. 66-70.

MINISTERIO DEL AMBIENTE (2022). Informe n° 004-2022-OGASA sobre Conflictos Socioambientales. <https://sinia.minam.gob.pe/documentos/informe-ndeg-004-2022-ogasa-conflictos-socioambientales>

MINISTERIO DEL AMBIENTE (2017), Estado situacional de la Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) a nivel regional, del año. <http://www.minam.gob.pe/ordenamientoterritorial/wpcontent/uploads/sites/129/2017/02/Avances-en-regiones-ZEE-Mapa.pdf>.

MINISTERIO DEL AMBIENTE (2013). Lineamientos políticos de la Ordenación Territorial. 2da edición. <http://www.minam.gob.pe/ordenamientoterritorial/wp-content/uploads/sites/129/2017/02/09.-Lineamientos-de-Politic-2da-Edicion-2013.pdf>

MINISTERIO DEL AMBIENTE (2015). Orientaciones básicas sobre el Ordenamiento Territorial en el Perú. 2 ed. - Lima: Ministerio del Ambiente, 2015.

MONTES LIRA, Pedro Felipe (2001). El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe. En Santiago de Chile, diciembre de 2011, División de Medio ambiente y Asentamiento Humanos, CEPAL.

NOVOA GOICOHEA, Zaniel (2008). Ordenamiento del Territorio en el Perú. Fundamentos para la Política y Planificación Territorial. Lima, Perú, primera edición: Sociedad Geográfica de Lima y Centro de Investigación de Geografía Aplicada de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

NOVOA GOICOHEA, Zaniel (2015). Gestión integrada del territorio para el desarrollo sostenible. Lima, Perú, primera edición: Sociedad Geográfica de Lima y Centro de Investigación de Geografía Aplicada de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

ORGANISMO DE SUPERVISIÓN DE LOS RECURSOS FORESTALES Y DE FAUNA SILVESTRE (2018). *Aprovechamiento Forestal Maderable en Concesiones de Castaña*. En: <https://www.osinfor.gob.pe/wp-content/uploads/2018/07/APROVECHAMIENTO-FORESTAL-CASTA%C3%91A-VF.pdf>

ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO (2016). Evaluaciones del desempeño ambiental: Perú, 2016.

ORTIZ SANCHEZ, Iván (2019). Introducción al derecho urbanístico. 1ª edición, Lima, Perú, Fondo Editorial PUCP, Colección “Lo esencial del Derecho”.

PARDO ÁLVAREZ, María (2005), La potestad de planeamiento urbanístico bajo el Estado social, autonómico y democrático de Derecho, Marcial Pons, Madrid.

PAREJO, T. (2003) La estrategia territorial europea. Tesis de doctorado. Universidad Carlos III de Madrid. Tomos I y II. Documento en línea. <http://e-archivo.uc3m.es/dspace/handle/10016/562>.

PAREJO, Luciano Alfonso (2015). La construcción del espacio. Una introducción a la ordenación territorial y urbanística. Valencia: Tiran lo Blanch

PAREJO, Luciano Alfonso (2012). La ordenación territorial y urbanística y el gobierno de la ciudad en el estado territorialmente descentralizado. Revista Digital de Derecho Administrativo, pp., 63-88.

PÉREZ, Antonio. (1998). La ordenación del territorio una encrucijada de competencias planificadoras. http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/1/1998_147_097.PDF.

PEÑARANDA RAMOS, José Luis (2016). La ordenación del territorio en Lecciones de la Ordenación de Territorio. Apuntes del curso de Acción Administrativa de la Universidad Carlos III de Madrid, <http://ocw.uc3m.es/derecho-administrativo/accion-administrativa-sectores-especificos/resumenes-de-contenidos>.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS (2018). ABC de la Secretaría de Gestión Social y Diálogo. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/187140/ABC_de_la_SGSD.pdf

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS (2013). Acuerdo Nacional: 34. Ordenamiento y Gestión Territorial <https://www.acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado%E2%80%8B/politicas-de-estado-castellano/iv-estado-eficiente-transparente-y-descentralizado/34-ordenamiento-y-gestion-territorial/>

PORTO Gonçalves, Carlos Walter. Geo-Grafas. Movimientos sociales, nuevas territorialidades y sustentabilidad. México, Siglo XXI, 2001. 298 p.

PUJADAS, Romá; FONT, Jaumé (1998). Ordenación territorial y planificación territorial. Madrid: Síntesis.

RAMON FERNÁNDEZ, Tomás Ramón (1980). Manual de Derecho Urbanístico. Editorial Abella.

REBOLLO, Luis Martín (2013). Ordenación del Territorio y Urbanismo: evolución, distribución de competencias y regulación actual, en Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo, Coord. Tomás Cano Campos, Tomo VI.

RUBIO, Marcial y Elmer ARCE (2019). Teoría esencial del ordenamiento jurídico peruano. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, primera edición.

SAENZ DE BURUAGA, G (1980). Ordenación territorial en la crisis actual. Ciudad Y Territorio Estudios Territoriales (CytET),
SANABRIA PÉREZ, Soledad (2014). La ordenación del territorio: origen y significado. Terra Nueva Etapa. Caracas: Universidad Central de Venezuela, núm. 47, enero-junio, pp. 13-32.

SÁNCHEZ, P. (2005). Ordenación territorial y planificación portuaria. Instituto Universitario de Estudios Marítimos. <http://www.udc.es/iuem/documentos/monografias/2005-1.pdf>

SANTAELLA QUINTERO, Héctor. (2018). La Ordenación del territorio y el ordenamiento urbano en el Derecho Colombiano. En Derechos de las entidades territoriales, Serie de Derecho Administrativo N.º 32, Editorial Universidad Externado de Colombia.

SANTISTEVAN DE NORIEGA, Jorge (2003). El Refrendo ministerial: naturaleza y responsabilidad del acto. Lima, Perú: Diálogo con la Jurisprudencia, edición especial, pp 21-27.

[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/E5745F963D7052A4052576F600776EDC/\\$FILE/Elrefrendoministerial_naturaleza_responsabilidades_derivadas_acto.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/E5745F963D7052A4052576F600776EDC/$FILE/Elrefrendoministerial_naturaleza_responsabilidades_derivadas_acto.pdf)

SERRANO, Antonio. (2001). Hacia un desarrollo territorial más sostenible. ¿Una nueva forma de planificación? Universidad Politécnica de Valencia.- Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio, FUNDICOT, Valencia.
<http://www.cebem.org/biblioteca/fundicot/serrano.pdf>.

SHADY, Ruth (2004). La civilización Caral: sistema social y manejo del territorio y sus recursos. Su transcendencia en el proceso cultural andino. Boletín De Arqueología PUCP, pp. 58-89. Recuperado a partir de
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/boletindeferqueologia/article/view/1642>

SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO AMBIENTAL(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, que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país. Lima: SPDA.

SOYOMAYOR VARGAS, Karenth Mercedes (2017). La naturaleza jurídica de las áreas Naturales protegidas en relación al derecho de propiedad. Pontificia Universidad Católica del Perú: Tesis para la obtención del grado de segunda especialidad en Derecho Ambiental y Recursos Naturales.

ZEGARRA, D. H.(2019). *Hacia una redefinición del enfoque actual de la Ordenación del Territorio en el Perú*. En La proyección de Derecho Administrativo Peruano. Estudios por el Centenario de la Facultad de Derecho de la PUCP. (pp. 361 - 386). LIMA. Palestra. Recuperado de: <https://palestraeditores.com/producto/la-proyeccion-del-derecho-administrativo-peruano>



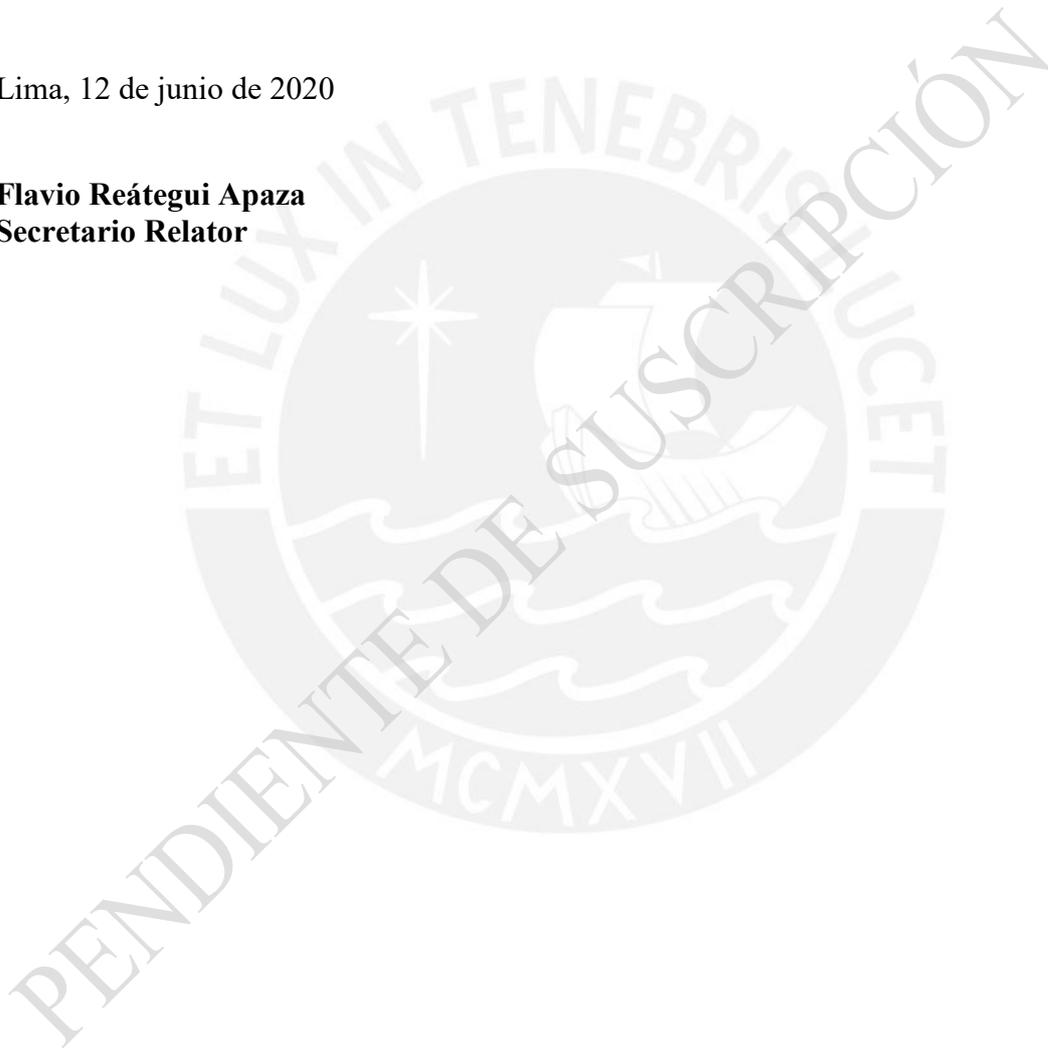
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

RAZÓN DE RELATORÍA

En la fecha, se procede a publicar el texto del voto singular del magistrado Ramos Núñez, conforme a lo señalado en la razón de relatoría del 2 de junio de 2020, que antecede.

Lima, 12 de junio de 2020

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator





RAZÓN DE RELATORÍA

Se deja constancia que en la sesión del Pleno Administrativo y Jurisdiccional no presencial que realizó el Tribunal Constitucional el 12 de mayo de 2020, se votaron los Expedientes 00003-2015-PI/TC y 00012-2015-PI/TC (acumulados), aprobándose por mayoría el proyecto de sentencia presentado por el magistrado ponente Blume Fortini, con el voto singular del magistrado Sardón de Taboada y el voto en fecha posterior del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera.

Conforme a lo previsto en el segundo párrafo del artículo 48 del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional, modificado por la Resolución Administrativa 056-2020-P/TC, publicada el 25 de abril de 2020 en el diario oficial *El Peruano*, el Pleno del Tribunal Constitucional, por acuerdo tomado en la sesión no presencial del 28 de mayo de 2020, autorizó que se publiquen el texto de la ponencia y los votos mencionados *supra*, que serán suscritos por los magistrados en su oportunidad para su notificación.

También se deja constancia de que el magistrado Ramos Núñez entregará su voto singular con fecha posterior, el que se adjuntará al presente documento.

Lima, 2 de junio de 2020

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator



PLENO JURISDICCIONAL

Expedientes 0003-2015-PI/TC y 0012-2015-PI/TC (acumulados)

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

12 de mayo de 2020

Caso de la ley de simplificación de procedimientos
y promoción de la inversión

Gobierno Regional de San Martín y Ciudadanos
C.
Congreso de la República

Asunto

Demande inconstitucional interpuesta contra varios
artículos de la Ley 30230, que establece medidas tributarias,
simplificación de procedimientos y permisos para la
promoción y dinamización de la inversión en el país.

Magistrados firmantes:

SS.

LEDESMA NARVÁEZ

FERRERO COSTA

MIRANDA CANALES



BLUME FORTINI

TABLA DE CONTENIDOS

I. ANTECEDENTES

- A. Argumentos de las demandas
 - A.1. Expediente 0003-2015-PI/TC
 - A.2. Expediente 0012-2015-PI/TC
- B. Contestaciones de demandas
 - B.1. Expediente 0012-2015-PI/TC
- C. Intervenciones
 - C.1.- Intervención de la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP) como tercero
 - C.2.- Intervención de la Presidencia de Consejo de Ministros (PCM) como partícipe
 - C.3.- EarthRights International, la Fundación para el Debido Proceso y la Clínica de Derechos Humanos–Human Rights Research and Education Centre de la Universidad de Ottawa
 - C.4.- Plataforma para el Ordenamiento Territorial

II. FUNDAMENTOS

- § 1. Pretensión de las demandas
- § 2. Artículo 19 de la Ley 30230 y temporalidad de la norma
- § 3. Artículo 20 de la Ley 30230 y la creación de Zonas Reservadas
- § 4. Artículo 21 de la Ley 30230 y plazo para emitir opiniones requeridas por entidades encargadas de la aprobación de EIA
- § 5. Artículo 22 de la Ley 30230, Ordenamiento Territorial y derecho a un ambiente equilibrado y adecuado
- § 6. Ordenamiento Territorial y Descentralización
- § 7. Artículo 23 de la Ley 30230 y la aprobación de los Límites Máximos Permisibles y los Estándares de Calidad Ambiental
- § 8. Cuestionamientos contra los artículos 36 al 51 y el artículo 57 de la Ley 30230 y sentencias interpretativa aditiva
- § 9. Artículo 36 de la Ley cuestionada y propiedad territorial indígena
- § 10. Interpretación conforme a la Constitución y artículo 37 de la Ley cuestionada
- § 11. Implementación de la *interpretación conforme a la constitución* a los artículos 38 al 51 de la Ley 30230
- § 12. El artículo 57 que modifica la Segunda Disposición Complementaria de la Ley 29151
- § 13. Sobre la supuesta vulneración del principio de igualdad de los artículos 39, 43, 44 y 51 de la Ley 30230
- § 14. Exhortación respecto de la titulación y demarcación de tierras comunales



III. FALLO

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 12 días del mes de mayo de 2020, el Tribunal Constitucional, en sesión del Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los magistrados Ledesma Narváez (presidenta), Miranda Canales, Blume Fortini, Ramos Núñez; Sardón de Taboada; Ledesma Narváez y Espinosa-Saldaña Barrera, pronuncia la siguiente sentencia, con el abocamiento del magistrado Ferrero Costa (vicepresidente), aprobado en la sesión de Pleno del día 5 de setiembre de 2017. Asimismo, se agrega el voto singular del magistrado Sardón de Taboada. Se deja constancia que el magistrado Espinosa-Saldaña Barrera votará en fecha posterior y que el magistrado Ramos Núñez entregará su voto singular con fecha posterior.

I. ANTECEDENTES

A. ARGUMENTOS DE LAS DEMANDAS

A.1. EXPEDIENTE 0003-2015-PI/TC

Con fecha 30 de diciembre de 2014, el Gobierno Regional de San Martín presenta demanda de inconstitucionalidad que impugna los artículos 19 a 23 de la Ley 30230, en virtud de los siguientes argumentos:

- En el artículo 19 de la ley se establece que, durante un plazo de tres años, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante OEFA) solo podrá sancionar conductas infractoras en materia ambiental de manera excepcional. Así, si se detecta una infracción, se ordena la realización de medidas correctivas, suspendiéndose el procedimiento sancionador. Solo si el infractor incumple con las medidas correctivas, se podrá reanudar tal procedimiento, y se podrá imponer tan solo el 50 % de la multa que le correspondería aplicar.
- Al haberse establecido que el OEFA solo podrá aplicar multas por montos completos fijados en la ley en ciertas situaciones, se dejan de lado otras que también revisten considerable peligro y gravedad para los derechos a la vida, a la salud y al medio ambiente. En tal sentido, con esta ley se debilita la función sancionadora de la autoridad ambiental, favoreciendo la impunidad y los comportamientos contrarios al ordenamiento jurídico, al contemplar la posibilidad de que ciertas infracciones queden desprovistas de consecuencias jurídicas relevantes.



- También se afecta la función preventiva de la sanción, ya que los montos por concepto de sanciones no desincentivan conductas dañosas y tampoco guardan correspondencia con el daño causado. Así, solo se podrá aplicar el monto total de la multa en casos muy graves, dejando fuera la posibilidad de sancionar daños graves al ambiente, como, por ejemplo, el vertimiento de aguas por encima de los límites máximos permitidos (LMP).
- Se contempla solamente un número muy reducido de infractores, más aún si es que se toma en cuenta que el artículo impugnado establece que solo se considerará reincidencia si es que se cometen las mismas faltas dentro de los próximos 6 meses, dejando de lado el plazo de 4 años establecido por la Resolución 020-2013-OEFA-PCD.
- Finalmente, se debe tomar en cuenta que, antes de la aprobación de dicho artículo, de cada 100 casos supervisados por el OEFA, menos de dos terminaban en multas. Es decir, el proceso sancionador ya era excepcional. Por lo que en realidad con esta norma lo que se estaría buscando es que no haya ningún caso al que se aplique sanciones, promoviéndose con ello inversiones irresponsables que ocasionarán pérdidas a la sociedad y al Estado.
- Respecto al artículo 20, se sostiene que debilita la institucionalidad ambiental al establecer que el reconocimiento de las zonas reservadas se realice mediante decreto supremo aprobado por el Consejo de Ministros. Con ello se ha modificado el artículo 7 de la Ley 26834, Ley de Áreas Protegidas Naturales, que indicaba que su reconocimiento se hacía mediante resolución ministerial. Así, serán los criterios políticos y no los criterios técnicos y ambientales los que definan el reconocimiento de las zonas reservadas. Se deja abierta la posibilidad de presiones de grupos económicos relacionados con las actividades extractivas.
- El artículo 21 de la ley ordena que las opiniones solicitadas por la entidad encargada de la aprobación del estudio de impacto ambiental (EIA) deberán emitirse bajo responsabilidad en un plazo de 45 días hábiles. Si la opinión vinculante no es emitida dentro del referido plazo, se sancionará con falta grave al responsable de emitirla. En caso la opinión no sea vinculante, vencido el plazo el procedimiento continúa.
- Esto contrasta con la Ley del Sistema de Evaluación del Impacto Ambiental y su reglamento, que no establecía plazos. Con este artículo se busca facilitar la inversión y no asegurar el carácter preventivo de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA).



- Se debe tomar en cuenta la carga laboral de las entidades que emiten opinión. Por ejemplo, la Autoridad Nacional de Agua contaba, hasta junio 2013, con 13 personas y tenía una carga laboral de 50 expedientes sumamente voluminosos. Además, es un plazo muy corto, tomando en cuenta las condiciones en que dichas entidades deben cumplir sus labores y la escasa dotación de personal. En este contexto, la norma ejerce una presión inaceptable que debilita el proceso de revisión de los EIA.
- Se cuestiona que, con el artículo 22 de la ley impugnada, se estén realizando tres cambios significativos: se redefine el ordenamiento territorial, para quitarle su carácter concertador y decisorio sobre los usos del territorio, considerándolo solamente orientador; se prohíbe además que mediante el ordenamiento territorial se asignen usos y exclusiones; y se sustrae de las competencias del Ministerio de Ambiente la aprobación de la política del ordenamiento territorial.
- El Gobierno Regional de San Martín sostiene que, con ello, el artículo 22 afecta las competencias y funciones exclusivas de los gobiernos locales y regionales en materia de ordenamiento territorial establecidas en la Constitución y en las leyes orgánicas. Así, a través de una ley ordinaria se pretende modificar leyes orgánicas. También se genera que la dimensión ambiental pierda su carácter prioritario establecido en el artículo 22 de la Ley General del Ambiente al quitársele la competencia para aprobar la política nacional del ordenamiento territorial al Ministerio del Ambiente.
- Por último, el recurrente cuestiona el artículo 23, por cuanto estaría equiparando los criterios de protección de la salud y del ambiente con el análisis del impacto regulatorio y económico para fijar los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) y los LMP. Según el demandante, el criterio fundamental para definir dichos mecanismos es la protección de la salud y del ambiente, sin que se tenga que tomar en cuenta el impacto regulatorio y económico.
- De otro lado, se alega que con el artículo 23 se establece que la aprobación y actualización de los ECAs y LMPs se realiza mediante decreto supremo refrendado por los sectores vinculados y ya no solo por el Ministerio del Ambiente, con lo que se ha debilitado su función.

A.2. EXPEDIENTE 0012-2015-PI/TC

Con fecha 9 de abril de 2015, más de 5000 ciudadanos interponen demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 19 al 23, 36 al 51, y 57, así como de la Tercera Disposición Complementaria Derogatoria de la Ley 30230, sustentándose en los siguientes argumentos:



- El artículo 19 de la Ley debilita la función sancionadora del OEFA. En primer lugar, porque favorece la impunidad y los comportamientos contrarios al ordenamiento jurídico, al contemplar la posibilidad de que ciertas infracciones queden desprovistas de consecuencias jurídicas. En segundo lugar, porque afecta la función preventiva de la sanción, ya que los montos por concepto de sanciones no desincentivan las conductas lesivas y tampoco guardan correspondencia con el daño causado.
- Por otra parte, los ciudadanos señalan que, al haberse establecido que el OEFA solo podrá aplicar multas por montos completos fijados en la ley en ciertas situaciones, se dejan de lado otras que también revisten considerable peligro y gravedad para los derechos a la vida, a la salud y al medio ambiente. Finalmente, se alega que con la nueva configuración de la reincidencia que hace este artículo, se busca aplicar la multa completa a un número muy reducido de infractores.
- Alegan que el artículo 20 debilita la institucionalidad ambiental al permitir que el reconocimiento de las zonas reservadas se lleve a cabo a través de decretos supremos, para lo cual no se tomarán en cuenta criterios técnico-ambientales, sino solo políticos, los cuales son pasibles de presiones generadas por los grupos económicos relacionados con las actividades extractivas.
- Sostienen los recurrentes que el artículo 21 no ha tomado en cuenta las demoras propias en los procedimientos de revisión de EIA, y añaden que el plazo de 45 días hábiles para que las entidades emitan opinión sobre el EIA no genera las condiciones mínimas para el cumplimiento cabal de dicha función.
- Asimismo, los ciudadanos demandantes alegan que resulta desproporcionado que se haya catalogado el incumplimiento de la función antes mencionada como falta grave y que, por otro lado, se libere de sanciones a las infracciones en las que incurren quienes contaminan el ambiente.
- Finalmente, agregan que es contraproducente que una misma entidad, dependiente del ministerio que promueve la inversión, sea la que elabore el informe consolidado y, a su vez, apruebe el EIA.
- En relación con el artículo 22, sostienen que afecta las competencias y funciones exclusivas de los gobiernos locales y regionales en materia de ordenamiento territorial, establecidas en la Constitución y en las leyes orgánicas; asimismo, alegan que obstaculiza la efectividad de los



mecanismos de participación ciudadana en decisiones que pueden afectar el derecho a gozar de un medio ambiente sano. Además, afirman que desconoce la relación existente entre asignación de usos en el territorio y la utilización y aprovechamiento de los recursos naturales establecida en la Ley 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento de los Recursos Naturales.

- Por otra parte, sostienen que el artículo 23 equipara los criterios de protección de la salud y del ambiente con el análisis del impacto regulatorio y económico para fijar los ECA y los LMP. Sin embargo, según los demandantes, el criterio fundamental para definir dichos mecanismos debería ser la protección de la salud y del ambiente, y no el impacto regulatorio y económico.
- De otro lado, se alega que se ha debilitado la función del Ministerio del Ambiente al haberse privado de sus facultades relativas a la aprobación de los ECA y los LMP, y que a su vez se ha empoderado a otros ministerios.
- Sostienen, además, que el artículo 36 trasgrede el derecho a la propiedad y posesión de los pueblos indígenas, debido a que crea procedimientos especiales dirigidos a priorizar el saneamiento de predios, y su titularidad, para destinarlos a proyectos de inversión pública o privada, sin tomar en cuenta los derechos que ostentan sobre ellos los pueblos indígenas.
- En relación con el literal “a” del artículo 37 se afirma que vulnera el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, dado que limita su decisión respecto al desarrollo de su proyecto colectivo de vida. Asimismo, trasgrede el derecho a la propiedad indígena sobre las tierras ancestrales, ya que mediante esta ley se impondrán procesos de saneamiento físico legal a tierras campesinas y nativas no tituladas con la única finalidad de favorecer la adquisición de la propiedad de aquellas áreas donde están ubicadas las concesiones y proyectos no consultados.
- Alegan los ciudadanos recurrentes que el artículo 38 vulnera el derecho de propiedad indígena. En primer lugar, las concesiones y proyectos de inversión pública y privada que se aprueben sobre sus territorios y sean considerados de necesidad pública, interés nacional o gran envergadura no serán sometidos a procesos de consulta previa. En segundo lugar, dichos proyectos serán aprobados en un contexto de falta de demarcación y titulación de tierras, que pertenecen en su mayoría a los pueblos indígenas.
- Se sostiene, además, que el artículo 39 contraviene el derecho a la igualdad, dado que los únicos legitimados para iniciar los procedimientos especiales de saneamiento físico legal de predios son los titulares de los proyectos de



inversión o las entidades públicas a cargo de estos proyectos, excluyendo del beneficio de estas medidas a las comunidades campesinas y nativas.

- Los recurrentes sostienen que el artículo 40 y el inciso 2 del artículo 41 vulneran el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas, puesto que otorgan derechos de disposición de predios —entre los cuales pueden encontrarse territorios de pueblos indígenas— al Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (Cofopri) y a la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN), sin que estas decisiones puedan ser consultadas.
- Alegan también que el artículo 42 deja en estado de indefensión a los pueblos indígenas, debido a que, tras haberse extendido la anotación preventiva de un bien, los pueblos indígenas u otras entidades no podrán inscribir ni anotar registralmente ningún acto; por lo que se vulnera también el derecho a la igualdad y no discriminación.
- En relación con el artículo 43, afirman que este no busca el bien común de todos los ciudadanos, sino beneficiar a los titulares de los proyectos de inversión. Por otro lado, los demandantes alegan que, mediante este dispositivo, el Estado esquiva la obligación internacional de proteger los territorios de las comunidades campesinas y nativas, mediante la titulación de sus tierras.
- Sostienen los ciudadanos demandantes que el artículo 44 vulnera el derecho que tienen los pueblos indígenas de delimitar, demarcar e inscribir sus territorios. Asimismo, desconoce la propiedad de estos pueblos sobre las tierras tradicionales, dado que, al habersele encargado legislativamente a la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (en adelante Sunarp) la función de proporcionar la información catastral y los antecedentes registrales para hacer el procedimiento de saneamiento más expeditivo, no se toma en cuenta que el 74 % de las comunidades con título no cuentan con georreferenciación. Adicionalmente, deben considerarse que aproximadamente cuatro mil comunidades no cuentan con título de propiedad, lo cual genera que el informe de dicha entidad sea incompleto y no acorde a la realidad.
- Los demandantes cuestionan el artículo 45 por cuanto otorga facultades de modificación física de predios así como de demarcación de tierras a los funcionarios de Cofopri y la SBN sin considerar que toda modificación de los títulos indígenas debe ser sometida a consulta previa, según lo establecido en la jurisprudencia interamericana. Además, aducen que los actos de saneamiento llevados a cabo por Cofopri y la SBN prevalecerán



sobre los títulos existentes y aquellos no saneados que las comunidades hayan inscrito en los Registros Públicos.

- Alegan, asimismo, que el artículo 46 trasgrede el derecho de demarcación y delimitación de la propiedad de las comunidades indígenas, debido a que la información de los planos levantados en el campo no toma en cuenta los procedimientos tradicionales mediante los cuales estas comunidades establecieron sus propios límites territoriales.
- Por otra parte, los demandantes señalan que el artículo 47 vulnera el derecho de propiedad por cuanto se han establecido cinco supuestos en los cuales se aplica la prevalencia del plano levantado en campo frente a lo establecido en el Registro, lo cual implica que los títulos y planos que ostentan los pueblos indígenas pierdan todo valor.
- Los ciudadanos recurrentes alegan que el artículo 48 prevé la inaplicación de otras reglas, requisitos o procedimientos establecidos en otros textos normativos que incluso tienen supremacía normativa sobre estas nuevas reglas y ello puede explicarse a partir del objetivo de esta ley que es el saneamiento de los predios para otorgarlos a los proyectos de inversión y no para favorecer a los pueblos indígenas.
- Manifiestan los demandantes que el artículo 49 vulnera el derecho a la seguridad jurídica de los títulos de propiedad de los pueblos indígenas, puesto que, mediante este dispositivo legal, la independización y desmembración de los predios alteran extensiones de áreas, en las que se encuentran territorios indígenas. Por otro lado, agregan que el procedimiento de saneamiento físico legal de predios ha sido creado para favorecer los proyectos de inversión y no para beneficiar el saneamiento de los territorios indígenas, lo cual constituye una vulneración al derecho a la igualdad.
- Alegan los recurrentes que, mediante el artículo 50, se flexibilizan los requisitos técnicos para lograr la inscripción de la modificación física de predios sin que se haya tomado en cuenta la superposición con las tierras de las comunidades indígenas.
- En relación con el artículo 51, sostienen los ciudadanos demandantes que atenúa los procedimientos de saneamiento pero solamente para áreas destinadas a proyectos de inversión, sin que ello sea también aplicable a los trámites de saneamiento territorial iniciados por los pueblos indígenas varios años atrás, con lo cual se infringe el derecho a la igualdad y no discriminación.



- De otra parte, manifiestan los recurrentes que el artículo 57 faculta a la SBN a expedir resoluciones declarando, entre otras cosas, la extinción de los contratos de cesión de uso de los suelos forestales. En la demanda se sostiene que con ello se vulnera el derecho de propiedad, debido a que, al dejar sin efecto dichos contratos, se desconoce la posesión tradicional de estos pueblos sobre sus tierras.
- Sin embargo, también alegan que la figura del contrato de cesión de uso, que es el modo mediante el cual se ha reconocido la posesión de las tierras a los pueblos indígenas, en sí mismo es inconstitucional, y ello en razón de que, en primer lugar, a través de ella no se reconoce plenamente el derecho de propiedad a estos pueblos sobre sus tierras y, en segundo lugar, porque constituyen imposiciones unilaterales del Estado que no son consultadas a los pueblos indígenas.
- Afirman los demandantes que la Tercera Disposición Complementaria Derogatoria de la Ley 30230 es de alcance tan amplio que podría dejar en suspenso o derogar las garantías del derecho de posesión y de propiedad de los predios no saneados, entre los que se encuentran los de las comunidades campesinas y nativas. Asimismo, mediante este dispositivo, se entrevé la intencionalidad estatal de titular predios no saneados para ponerlos a disposición de contratos para la ejecución de proyectos de inversión.
- Finalmente, los recurrentes sostienen que, pese a que el artículo 14 del Reglamento de la Ley 30230, Decreto Supremo 019-2015-VIVIENDA, establece la inaplicación de la ley sobre las tierras de las comunidades campesinas, comunidades nativas y reservas indígenas, ello no es una medida idónea para proteger los derechos de estas comunidades, puesto que mediante un decreto se pretende modificar una ley, de modo que se contraviene el artículo 118 inciso 8 de la Constitución.
- Por último, se señala en la demanda que, al haberse evidenciado la inconstitucionalidad de la medida, este órgano de control de la Constitución debe emitir una sentencia interpretativa mediante la que incorpore una disposición final y transitoria en la ley impugnada, estableciendo la prohibición de reconocer derechos sobre territorios ancestrales de pueblos indígenas.

B. CONTESTACIONES DE DEMANDAS

Con fecha 11 de mayo de 2016, el apoderado del Congreso de la República contesta la demanda presentada por más de cinco mil ciudadanos contra los artículos 19 al 23, 36 al 51, y 57, así como de la Tercera Disposición Complementaria Derogatoria de la Ley 30230, solicitando que sea declarada infundada.



Más tarde, con fecha 22 de noviembre de 2016, el apoderado del Congreso de la República contesta la demanda presentada por el Gobierno Regional de San Martín, en la que se impugnan los artículos 19, 20, 21, 22 y 23 de la Ley 30230, reproduciendo los mismos argumentos a favor de la constitucionalidad que se expusieron en la contestación de demanda del Expediente 0012-2015-PI/TC que a continuación se pasan a resumir.

B.1.-EXPEDIENTE 0012-2015-PI/TC

- Sobre el artículo 19 se alega en la contestación que no es posible sostener que existe un incumplimiento desprovisto de una consecuencia jurídica, ya que en el mismo artículo se precisa que si “la medida correctiva ordenada” no se cumple, el OEFA impondrá la “sanción respectiva”.
- De otro lado, el apoderado del Congreso afirma que el principio de prevención en materia ambiental se concreta en la facultad que posee el OEFA para dictar medidas cautelares y preventivas en el ejercicio de sus funciones de evaluación, supervisión y fiscalización. Finalmente, alega que de lo establecido en el artículo 19 no se deriva que el monto de las multas que se vayan a imponer no guardarán correspondencia con el daño causado.
- En la contestación de la demanda se afirma que el artículo 20 no altera los requisitos que se exigían cuando las “zonas reservadas” se establecían mediante resolución ministerial, ya que estos siguen siendo los señalados en el artículo 59.2 del Reglamento de la Ley de Áreas Naturales.
- Respecto de la impugnación del artículo 21, el apoderado del demandado sostiene que ya existía un plazo para la emisión de las opiniones técnicas previas de otras autoridades en el artículo 52 del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental. Por otro lado, se sostiene que no es posible alegar que las sanciones por faltas graves a los funcionarios debilitan el proceso de revisión de los EIA, ya que, en ninguno de los supuestos en los que se aplica la sanción, el procedimiento de revisión se ve obstaculizado.
- Asimismo, en la contestación se alega que no es posible omitir opiniones vertidas por las autoridades, debido a que la propia ley precisa que el informe será remitido a los solicitantes para las subsanaciones o aclaraciones correspondientes. Finalmente, señala que, si bien las entidades están prohibidas de solicitar nuevamente los documentos que el solicitante haya presentado en el transcurso del proceso, esta prohibición no es aplicable cuando se encuentra pendiente la presentación de uno o más documentos.



- Respecto al artículo 22 se alega en la contestación que no se exponen argumentos jurídicos que sustenten su inconstitucionalidad. Sostiene el apoderado del Congreso de la República que los demandantes se han limitado a señalar que este artículo vulnera las competencias de los gobiernos regionales y de las municipalidades en materia de ordenamiento territorial, sin exponer razones jurídicas.
- En la contestación se afirma, además, que el artículo 23 no es inconstitucional, ya que en primer lugar, la Política Nacional del Ambiente toma en cuenta un equilibrio dinámico entre el desarrollo socioeconómico de la Nación y la protección y conservación de un disfrute permanente del medio ambiente, por lo que, en ese sentido, es válido que los ECA y los LMP se basen en criterios como el impacto regulatorio y económico sobre las industrias y poblaciones involucradas.
- Añade que, tampoco se puede admitir el argumento de que la aprobación y actualización periódica de los ECA y los LMP mediante Decreto Supremo implique más poder a otros ministerios y menos al Ministerio del Ambiente, puesto que, según el artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, los decretos supremos son refrendados por uno o más ministros a cuyo ámbito de competencia corresponden.
- En cuanto al artículo 36, el demandado considera que no se han expuesto los argumentos jurídicos que sustenten su inconstitucionalidad.
- Afirma el apoderado del demandado que el artículo 37 debe ser leído conjuntamente con el Reglamento de la Ley 30230, Decreto Supremo 019-2015-VIVIENDA, en cuyo artículo 14 seprecisa que los predios de comunidades campesinas y nativas no se encuentran en el ámbito de aplicación de los procedimientos especiales para el saneamiento físico legal de los predios para proyectos de inversión pública y privada. De modo que no es imputable a la Ley 30230 la afectación a los pueblos indígenas a través de la aprobación de concesiones y proyectos de inversión públicos o privados, o la falta de demarcación de las tierras en las que se realizarían tales concesiones y proyectos, tal como lo hacen los demandantes.
- En la contestación de demanda se afirma que no se ha sustentado la inconstitucionalidad del artículo 38, sino que, en realidad, se han controvertido aquellas leyes que declaran que un determinado proyecto de inversión pública o privada sea de necesidad pública, interés nacional, seguridad nacional o de gran envergadura. Por otro lado, no se le puede imputar a la Ley 30230 la aprobación de concesiones y proyectos de inversión pública y privada sobre territorios de los pueblos indígenas, ni el hecho de que dichos proyectos hayan sido declarados de necesidad pública,



interés nacional o de gran envergadura, así como tampoco la falta de demarcación de las tierras en las que se realizarían tales concesiones y proyectos.

- Añade el demandado que, frente al argumento de que este dispositivo legal vulnera el derecho de propiedad de los pueblos indígenas, cabe reiterar que las tierras de las comunidades campesinas y nativas están excluidas del ámbito de aplicación de los procedimientos especiales para el saneamiento físico legal de los predios para proyectos de inversión pública y privada, de acuerdo con lo glosado anteriormente.
- En relación con el artículo 39, sostiene el apoderado del Congreso de la República que los artículos referidos a los procesos especiales para el saneamiento físico legal se ajustan a lo establecido en el artículo 103 de la Constitución, puesto que la aprobación de esta regulación de carácter especial responde a la problemática existente en el saneamiento físico legal de los predios involucrados en el desarrollo de proyectos de inversión pública y privada, de modo que no vulnera el derecho a la igualdad.
- El demandado alega que, respecto del artículo 40, cabe reiterar que las tierras de las comunidades campesinas y nativas no están dentro del ámbito de aplicación de los procedimientos especiales de saneamiento y que además, de acuerdo con el artículo 5.2 del Reglamento de la Ley 30230, Cofopri es competente para ejecutar este tipo de procedimientos, a solicitud del titular del proyecto, pero con la autorización del propietario.
- El apoderado del Congreso sostiene que el artículo 41 no es inconstitucional, puesto que en su inciso 1 se precisa que la SBN está facultada para ejecutar los procedimientos especiales de saneamiento sobre predios estatales, los cuales según el artículo 3 de la Ley 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, comprenden los bienes muebles e inmuebles, de dominio privado y de dominio público, que tienen como titular al Estado o a cualquier entidad pública que conforme el Sistema Nacional de Bienes Estatales.
- Además, alega que, de acuerdo con el artículo 23 de la mencionada ley, los inmuebles no inscritos en el Registro de Predios son de dominio del Estado, solo si no constituyen propiedad de particulares o de las comunidades campesinas y nativas. Por lo que, a partir de ello, se deduce que no existe alguna vulneración al derecho de propiedad de estas comunidades.
- El artículo 42 es plenamente compatible con el artículo 103 de la Constitución, por lo que no se ha configurado algún supuesto de discriminación. Asimismo, ante el argumento de que el mecanismo de anotación preventiva puede involucrar a las tierras de las comunidades



campesinas y nativas, cabe reiterar que estas no se encuentran dentro del ámbito de aplicación de la Ley 30230.

- En cuanto al artículo 43, el demandado sostiene que no se han expuesto argumentos jurídicos que sustenten la pretendida inconstitucionalidad.
- Alega el apoderado del Congreso de la República que el artículo 44 encuentra su fundamento en el artículo 103 de la Constitución, y es compatible con el artículo 2, inciso 2, del mismo cuerpo normativo, por lo que no configura una trasgresión del derecho a la igualdad.
- En la contestación de las demandas se pone de relieve que el valor referencial de la información proporcionada por la Sunarp sobre los antecedentes registrales y búsquedas catastrales de los predios que son objeto de los procedimientos especiales de saneamiento físico legal para proyectos de inversión pública y privada que regula el artículo 45 impugnado no incluyen las propiedades de las comunidades campesinas y nativas.
- El apoderado del demandado sostiene que los artículos 46 y 47 se refieren a la prevalencia de la información de los planos levantados en campo sobre la información gráfica obrante en los registros de aquellos predios que son objeto de los procedimientos especiales de saneamiento, y no de aquellos pertenecientes a las comunidades campesinas y nativas, de modo que no existe ninguna afectación al derecho de propiedad.
- En la contestación de las demandas se subraya que, si bien el artículo 48 establece que no resultan aplicables otras reglas, requisitos o procedimientos establecidos en diferentes textos normativos a los procedimientos especiales de saneamiento de los predios, tal regulación no resulta aplicable a los territorios de las comunidades campesinas y nativas.
- Afirma el apoderado del Congreso de la República que el artículo 49, relativo a la independización o desmembración de los predios, no es discriminatorio, ya que forma parte de una regulación especial que responde a una problemática específica existente; por lo que es plenamente compatible con los artículos 2, inciso 2, y 103 de la Constitución.
- En relación con el artículo 50, se sostiene en la contestación de la demanda que involucra a un conjunto de predios entre los cuales no se encuentran los de las comunidades campesinas y nativas y, por lo tanto, no se trasgrede el derecho de propiedad que éstas ejercen.



- El apoderado del demandado señala que el artículo 51 no resulta discriminatorio, ya que responde a una problemática específica existente, así que es conforme a los artículos 2, inciso 2, y 103 de la Constitución.
- En cuanto a la cesión de uso de bienes inmuebles estatales del dominio privado regulada en el artículo 57 de la ley impugnada, el demandado señala que es una de las formas de actos de administración mediante el cual el Estado ordena el uso y aprovechamiento temporal de los bienes estatales; por esta razón, la cesión de uso de este tipo de bienes no puede considerarse un contrato de naturaleza privada tal como lo hacen los demandantes.
- De otro lado, se alega que, tal como se ha precisado anteriormente, el objeto de la Ley 30230 no afecta ni involucra a las tierras de las comunidades campesinas y nativas, de modo que la extinción de la cesión en uso de bienes inmuebles estatales de dominio privado regulada por el artículo 57 no trasgrede el derecho a la propiedad de estas comunidades.
- Por último, el apoderado del Congreso de la República, ante el argumento de que la Tercera Disposición Complementaria Derogatoria de la Ley 30230 es de alcance tan amplio que podría dejar en suspenso o derogar las garantías de protección de los derechos preexistentes de las comunidades campesinas y nativas, alega que el ámbito de aplicación de la mencionada ley excluye los territorios de dichas comunidades.

C. INTERVENCIONES

C.1 .-INTERVENCIÓN DE LA ASOCIACIÓN INTERÉTNICA DE DESARROLLO DE LA SELVA PERUANA (AIDSESEP) COMO TERCERO

Mediante el Auto 5, de fecha 11 de mayo de 2016, el Tribunal Constitucional admitió la solicitud de intervención AIDSESEP, incorporándola al presente proceso de inconstitucionalidad en calidad de tercero.

Con fecha 20 de abril de 2015, la referida asociación presentó el escrito en el que expuso los argumentos que a continuación se detallan:

- La Ley 30230 genera que los pueblos indígenas sean despojados de sus tierras al permitir la apropiación de estas por particulares. Ello contraviene los artículos 16, inciso 2, del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y 10 de la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, puesto que establecen que el excepcional traslado y reubicación de los pueblos indígenas solo puede efectuarse con su consentimiento libre, previo e informado, lo cual no ha sido previsto por la referida ley.



- Por otro lado, señalan que debe revalorarse la antigüedad de la ocupación de las tierras por los pueblos indígenas. En tal sentido, plantean que, según el artículo 14 del Convenio 169 de la OIT, son deberes del Estado: reconocer el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan los pueblos indígenas; tomar medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos; tomar las medidas necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión; y, finalmente, instituir procedimientos adecuados para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados.

C.2.-INTERVENCIÓN DE LA PRESIDENCIA DE CONSEJO DE MINISTROS(PCM) COMO PARTÍCIPE

Mediante el Auto-6 de fecha 11 de mayo de 2016, el Tribunal Constitucional admitió la solicitud de intervención de la Presidencia de Consejo de Ministros (en adelante, PCM) incorporándola al presente proceso de inconstitucionalidad en calidad de partícipe.

Con fecha 26 de enero de 2017, la procuradora pública adjunta especializada en Materia Constitucional, en representación del referido órgano, presentó el escrito en el que expuso los argumentos que se detallan a continuación:

- La Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Corte IDH) ha establecido que, de conformidad con la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, CADH), el deber de garantía de los derechos fundamentales contenidos en este instrumento se ejerce ante amenazas o vulneraciones concretas y particulares; de modo que este deber no resulta aplicable a un análisis en abstracto de una norma legal.
- Los demandantes han alegado que la Ley 30230 no justifica ni motiva su decisión de debilitar la institucionalidad estatal ambiental, por lo que se incumple con la obligación de motivación y del principio de interdicción de la arbitrariedad. Sin embargo, cabe precisar que no existe alguna fuente normativa que señale que la motivación es una exigencia cuando se ejerce la función legislativa.
- En cuanto a la posible transgresión de las competencias de los gobiernos regionales y locales en materia de ordenamiento territorial, el partícipe sostiene que las competencias de estos gobiernos se ejercen de conformidad con los planes nacionales referidos a esta materia.



- En tal sentido, la PCM alega que no se afectan las competencias de los gobiernos regionales y locales por parte de la SBN y del Cofopri, pues de una lectura conjunta del artículo 41, numeral 2, de la Ley 30230; de los literales –e”, –f” y –g” del artículo 8 de la Ley 29151, y del artículo 2 del Decreto Legislativo 1203, se deduce que estas instituciones se encuentran impedidas de realizar procedimientos de saneamiento físico y legal sobre terrenos que deban ser saneados por los gobiernos regionales o locales, por lo que no es posible alegar una transgresión a las competencias de los Gobiernos Regionales y Locales en materia de ordenamiento territorial.

C.3.-EARTHRIGHTS INTERNATIONAL, LA FUNDACIÓN PARA EL DEBIDO PROCESO Y–HUMAN RIGHTS RESEARCH AND EDUCATION CENTRE DE LA UNIVERSIDAD DE OTTAWA (LA CLÍNICA DE DERECHOS HUMANOS)

Mediante auto de fecha 22 de mayo de 2018 este Tribunal incorpora a las organizaciones no gubernamentales EarthRights International, la Fundación para el Debido Proceso, así como a la Clínica de Derechos Humanos de la Universidad de Ottawa en calidad de *amicus curiae*, las que argumentan lo siguiente:

- Sostienen que la Ley 30230 afecta sustancialmente los derechos de los pueblos indígenas, por lo que debió ser materia del proceso de consulta previa, libre e informada. Indican que el argumento principal del *amicus* es –demostrar que el derecho a la consulta es un derecho constitucional internacionalmente reconocido a favor de los pueblos indígenas”, incluyendo la exigibilidad del consentimiento en estricta relación con los proyectos de inversión.
- Sostienen que los artículos del 19 al 23 y los artículos 36 al 38 (inciso –a”) de la Ley 30230 vulneran la Constitución, así como los parámetros internacionales aplicables a los derechos de los pueblos indígenas, puesto que esta ley prevé mecanismos destinados a facilitar proyectos de gran envergadura, omitiendo regular procedimientos que garanticen el consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas.
- Sostienen, además, que la consulta procede respecto de medidas administrativas, pero también legislativas, aunque en el caso de la Ley 30230 no se ha realizado ninguna consulta previa, por lo que se habrían vulnerado las garantías constitucionales y obligaciones internacionales en materia de derechos humanos aplicables al Perú.
- Agregan que la falta de una oficina especializada o de un procedimiento interno del Congreso para la realización de un proceso de consulta no es una justificación válida para incumplir con tal deber.



- Por todo ello, solicita respetuosamente que se declare la inconstitucionalidad de los artículos 19 al 23 por violación de la obligación de consultar de forma previa, libre e informada y de los artículos 36 y 38 (inciso ~~a~~) por violación del deber de obtener el consentimiento de los pueblos indígenas; todo ello por cuanto las medidas referidas impactan directamente en los derechos de los pueblos indígenas.

C.4.- PLATAFORMA PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Mediante el auto de fecha 22 de mayo de 2018, se admitió en calidad de *amicus curiae* la Plataforma para el Ordenamiento Territorial, quienes presentaron un informe sobre la inconstitucionalidad en la que habría incurrido la Ley 30230.

- Afirman que, de acuerdo con el artículo 79.1 de la Ley Orgánica de Municipalidades, no es intención del legislador dejar a los gobiernos locales al margen de las decisiones sobre sus territorios.
- Añaden que, si bien la Constitución no se refiere al ordenamiento territorial, sí establece que las municipalidades provinciales están a cargo de la planificación del desarrollo urbano y rural, que incluye la zonificación, el urbanismo y el acondicionamiento territorial.
- Igualmente, el artículo 73 de la Ley Orgánica de Municipalidades establece que los gobiernos provinciales están a cargo de la planificación del ordenamiento territorial. Así, se le otorga a las municipalidades competencias para la zonificación, acondicionamiento territorial, establecimiento del catastro rural y urbano y del patrimonio histórico, cultural y paisajístico.
- En virtud de una serie de referencias del derecho comparado y de doctrina, los peticionarios sostienen que el proceso de ordenamiento territorial permite tomar decisiones sobre el uso y ocupación del territorio, definiendo las orientaciones que deben seguirse en esta materia. Así, sin la capacidad para tomar decisiones que resuelvan desequilibrios territoriales, el ordenamiento territorial carecería de eficacia.
- Concluyen que la regulación específica sobre el uso del territorio debe corresponder a las municipalidades, ya que éstas conocen con mayor detalle el territorio de su jurisdicción. Por tales razones, solicitan que el artículo 22 de la Ley 30230 quede sin aplicación y efecto jurídico en cumplimiento de la Constitución y el ordenamiento jurídico nacional.

II. FUNDAMENTOS



§ 1. PRETENSIÓN DE LAS DEMANDAS

1. Mediante Auto-1, de fecha 07 de enero de 2015, del Expediente 0003-2015-PI/TC, se admitió a trámite la demanda interpuesta por el Gobierno Regional de San Martín, contra los artículos 19 al 23 de la Ley 30230, *ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país*, publicada el 12 de julio de 2014 en el diario oficial *El Peruano*.
2. Con el Auto 1, de fecha 03 de marzo de 2016, del Expediente 0012-2015-PI/TC, se admitió a trámite la demanda interpuesta por más de cinco mil ciudadanos contra los artículos 19 al 23, 37, 41 y 57 de la mencionada ley. Y, habiéndose subsanado las observaciones de inadmisibilidad indicadas en dicha resolución, mediante Auto 2, de fecha 15 de marzo de 2016, se admitió la demanda también contra los artículos 36, 38 al 40, 42 al 51 y la Tercera Disposición Complementaria Derogatoria de la Ley 30230.
3. Teniendo en cuenta lo resuelto en las resoluciones de admisibilidad mencionadas, y en virtud del auto de fecha 22 de marzo de 2016 que resuelve acumular el Expediente 0012-2015-PI/TC al Expediente 0003-2015-PI/TC, este Tribunal se pronunciará sobre la constitucionalidad de lo siguiente:
 - los artículos 19, 20, 21, 22, 23, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 57, y la Tercera Disposición Complementaria Derogatoria de la Ley 30230.

§ 2. ARTÍCULO 19 DE LA LEY 30230 Y TEMPORALIDAD DE LA NORMA

4. Los demandantes han cuestionado la constitucionalidad del artículo 19 de la Ley 30230, que establece:

Artículo 19. Privilegio de la prevención y corrección de las conductas infractoras

En el marco de un enfoque preventivo de la política ambiental, establécese un plazo de tres (3) años contados a partir de la vigencia de la presente Ley, durante el cual el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA privilegiará las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental.

Durante dicho período, el OEFA tramitará procedimientos sancionadores excepcionales. Si la autoridad administrativa declara la existencia de infracción, ordenará la realización de medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora y suspenderá el procedimiento sancionador excepcional. Verificado el cumplimiento de la medida correctiva ordenada, el procedimiento sancionador excepcional concluirá. De lo contrario, el referido procedimiento se



reanudará, quedando habilitado el OEFA a imponer la sanción respectiva.

Mientras dure el período de tres (3) años, las sanciones a imponerse por las infracciones no podrán ser superiores al 50% de la multa que correspondería aplicar, de acuerdo a la metodología de determinación de sanciones, considerando los atenuantes y/o agravantes correspondientes. Lo dispuesto en el presente párrafo no será de aplicación a los siguientes casos:

a) Infracciones muy graves, que generen un daño real y muy grave a la vida y la salud de las personas. Dicha afectación deberá ser objetiva, individualizada y debidamente acreditada.

b) Actividades que se realicen sin contar con el instrumento de gestión ambiental o la autorización de inicio de operaciones correspondientes, o en zonas prohibidas.

c) Reincidencia, entendiéndose por tal la comisión de la misma infracción dentro de un período de seis (6) meses desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.

5. Específicamente se alega que se está debilitando la función sancionadora del OEFA y con ello se favorece la impunidad y comportamientos contrarios al ordenamiento jurídico, que terminarían por afectar el derecho a un ambiente equilibrado y adecuado (artículo 2.22 de la Constitución).
6. El artículo 19 de la ley impugnada establece una serie de regulaciones de naturaleza temporal. Así, tal como lo expone el propio artículo, solo sería válido por tres años desde su entrada en vigencia de la Ley 30230, (12 de julio de 2014).
7. Este Colegiado considera que la fórmula contenida en el dispositivo materia de impugnación no encierra en sí misma un tratamiento que pueda considerarse arbitrario o inconstitucional, sino que al revés de ello apunta a estructurar un modelo de comportamiento razonable en el ejercicio de la potestad sancionadora de la administración.
8. En efecto, no se trata de postular que el Estado, a través de sus organismos competentes tenga que necesariamente castigar como consecuencia inmediata de un comportamiento indebido o contrario a la ley, sino que se otorgue la posibilidad de adoptar medidas correctivas a fin de que estas puedan ser cumplidas antes de utilizar el máximo poder que se ostenta y que no es otro que el sancionador.
9. Si las medidas correctivas fuesen eventualmente desacatadas o si las razones por las que aquellas se impusieron fuesen ignoradas por aquellos sobre



quienes se aplican, es totalmente legítimo que se proceda a una sanción, pero ello no significa que el Estado tenga que promover como exclusiva y excluyente bandera el castigo inmediato.

10. No debe ignorarse que toda política pública, más allá de los intereses o bienes que resguarde, debe cumplir una finalidad de suyo pedagógica. Ello no se logra colocando sanciones como única posibilidad, sino fomentando comportamientos adecuados y estableciendo fórmulas intermedias que sólo de ser desacatadas, es que puedan legitimar una actuación radical y definitiva.
11. Por lo demás y es pertinente mencionarlo a propósito del presente caso, la norma materia de cuestionamiento, ni siquiera ostenta una naturaleza permanente, sino que comporta un periodo de aleccionamiento que en este caso es sólo de tres años. Ello en pocas palabras significa, adentrar a los administrados a un comportamiento en pro del respeto del medio ambiente durante lo que podríamos denominar una fase estrictamente pedagógica. Transcurrida la misma ya no podrá alegarse por nadie desconocimiento de la ley y las sanciones serán utilizadas en todos sus alcances.
12. Cabe asimismo considerar que incluso y pese a promoverse esta fase estrictamente pedagógica en pro del medio ambiente y que como se ha dicho es sólo temporal, la misma norma prevé supuestos en los que de ninguna manera serán de recibo eventuales beneficios en la sanción que haya de imponer la administración de desacatarse las medidas correctivas, y ello procederá **a)** en caso de infracciones muy graves que generen un daño real y muy grave a la vida y la salud de las personas, **b)** frente a actividades que se realicen sin contar con el instrumento de gestión ambiental o autorización de inicio de operaciones o en zonas prohibidas y **c)** cuando existe reincidencia.
13. En suma, no se aprecia por ningún lado y como lo afirman los demandantes ni debilitamiento de las potestades sancionadoras del Estado (en este caso de la OEFA), pues estas siguen existiendo, ni por otra parte se deja en desprotección al medio ambiente, pues el Estado promueve plenamente su respeto con la adopción de medidas perfectamente razonables impulsando su poder sancionador allí donde se verifica indiscutibles situaciones graves.
14. En este extremo, por consiguiente, la demanda debe ser declarada infundada.

§3. ARTÍCULO 20 DE LA LEY 30230 Y LA CREACIÓN DE ZONAS RESERVADAS

15. El artículo 20 de la Ley 30230 modifica el segundo párrafo del artículo 7 de la Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, además de incorporar un tercer párrafo.



16. Para lo que ahora resulta relevante, debe indicarse que, previamente a su modificación, el artículo 7 indicaba que las zonas reservadas eran reconocidas por resolución ministerial. El artículo ahora cuestionado establece que las zonas reservadas se establecen por decreto supremo, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros. Queda claro, entonces, que ya no podrán establecerse este tipo de áreas solo con la intervención del Ministerio de Agricultura.
17. De acuerdo con el artículo 13 de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, las zonas reservadas son aquellas áreas que, reuniendo las condiciones para ser consideradas como áreas naturales protegidas, requieren la realización de estudios complementarios para determinar la extensión y categoría.
18. Se objeta que con esta modificación primarán los criterios políticos en el ámbito de lo que debería ser una decisión técnica, con lo que se estaría debilitando la ~~institucionalidad ambiental~~. Y que bastaría que el Ministerio de Energía y Minas o el Ministerio de Economía se opongan para que ~~no~~ se aprueben las zonas reservadas. Además, se agregue se abre un campo fértil para las presiones de grupos económicos relacionados con las actividades extractivas (Expediente 0012-2015-PI/TC, fojas 15).
19. Al respecto, este Tribunal estima que el hecho de crear zonas reservadas mediante la aprobación del Consejo de Ministros no implica una afectación al derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado. Por el contrario, al tener que ser aprobadas por tal entidad se deja de lado la visión sectorial para dar paso a una visión más amplia, con la ventaja de permitir realizar las coordinaciones entre los diferentes sectores que conforman el Poder Ejecutivo. Es más, con ello se transparenta la posición del Poder Ejecutivo respecto la creación de zonas reservadas.
20. Además, tal como lo ha indicado el procurador del Congreso en la contestación de la demanda, el artículo 59 del Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, Decreto Supremo 038-2001-AG, ordena la elaboración un expediente técnico justificatorio para el establecimiento de las zonas Reservadas. Es decir, el ordenamiento jurídico obliga a que la decisión administrativa que crea una zona reservada cuente con un sustento técnico.
21. De otro lado, de acuerdo con el artículo 119 de la Constitución, el Consejo de Ministros está a cargo de la dirección y gestión de los servicios públicos. Por su parte, el artículo 126 establece que todo acuerdo del Consejo de Ministros requiere del ~~voto~~ aprobatorio de la mayoría de sus miembros y que los ministros no pueden ser ~~gestores~~ de intereses propios o de terceros.

22. Nótese que la Constitución no indica que el voto debe ser unánime sino por mayoría. En tal sentido, el argumento ensayado por los demandantes pierde toda verosimilitud por cuanto la aprobación de las zonas reservadas pueden darse inclusive con los votos en contra de los Ministerios de Energía y Minas y de Economía, por mencionar los ministerios referidos en la demanda.
23. Por lo antes dicho, la alegación realizada contra el artículo 20 de la Ley 30230 debe ser desestimada.

§4. ARTÍCULO 21 DE LA* LEY 30230 Y PLAZO PARA EMITIR OPINIONES REQUERIDAS POR ENTIDADES ENCARGADAS DE LA APROBACIÓN DE EIA

24. El artículo 21 de la cuestionada ley establece lo siguiente:

Artículo 21. Solicitud de opiniones para la Evaluación del Estudio de Impacto Ambiental

21.1 En caso de que la entidad encargada de la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental correspondiente a un determinado proyecto de inversión requiera opiniones vinculantes y no vinculantes de otras entidades del sector público, estas deberán emitirse, bajo responsabilidad, en un plazo máximo de 45 días hábiles.

El hecho de que no se emita la opinión vinculante en el plazo antes referido, constituye un incumplimiento de las obligaciones del funcionario responsable de emitirla, quien incurrirá en falta grave aplicable al régimen laboral al que pertenece. En dicho supuesto, se inicia el procedimiento sancionador correspondiente contra el funcionario responsable y el Titular de la entidad debe emitir la opinión vinculante, bajo responsabilidad.

En el supuesto que se solicite una opinión no vinculante y esta no fuera emitida dentro del plazo antes referido, el funcionario de la entidad que debe aprobar el Estudio de Impacto Ambiental deberá continuar el procedimiento sin dicha opinión. En caso de no continuar con el procedimiento, dicho funcionario incurrirá en falta grave aplicable al régimen laboral al que pertenece. En dicho supuesto, se inicia el procedimiento sancionador correspondiente contra el funcionario responsable, y el Titular de la entidad debe continuar con el procedimiento de aprobación del Estudio de Impacto Ambiental, bajo responsabilidad.

Una vez emitidas las opiniones vinculantes y no vinculantes, la entidad encargada de la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental deberá elaborar un informe consolidado de dichas opiniones, que será remitido al solicitante, para las subsanaciones o aclaraciones que correspondan. En dicho informe, la entidad encargada de la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental solo considerará las opiniones emitidas por las entidades en el marco de sus competencias establecidas en la Ley.



21.2 Las entidades están prohibidas de solicitar nuevamente los documentos que el solicitante haya presentado en el transcurso del proceso, bajo responsabilidad de su Titular.

21.3 En caso de servidores bajo el régimen de Contrato Administrativo de Servicios y solo para efectos del presente artículo, será de aplicación el régimen sancionador aplicable según el Decreto Legislativo 276.

25. Los demandantes consideran que, si bien no es negativo establecer un plazo máximo para recibir las opiniones vinculantes y no vinculantes solicitadas por las entidades encargadas de aprobar el EIA, su brevedad es contraproducente. Ello debido a que no se habrían sentado las condiciones mínimas para que las entidades consultadas puedan realizar la revisión minuciosa de los componentes del entorno del proyecto y las alternativas existentes. Es decir, para que puedan cumplir con su función satisfactoriamente.
26. Se cuestiona también que con las sanciones graves a los servidores públicos que no emitan los informes en dicho plazo, se está ejerciendo una presión inaceptable que debilita el proceso de revisión de los EIA, con el consiguiente riesgo para las personas y el ambiente. Se objeta, además, que es contraproducente e inadecuado que los órganos de línea de los ministerios que promueven la inversión estén encargados de aprobar los EIA, puesto que su independencia no está garantizada. Por ello, los demandantes han alegado que este artículo contravendría el derecho a un ambiente equilibrado y adecuado.
27. Este Tribunal ha establecido que el contenido del artículo 2.22 de la Constitución está determinado por el derecho a gozar del ambiente y a que éste se preserve. Así, comporta la facultad de las personas de poder disfrutar de un

ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica; y, en el caso en que el hombre intervenga, no debe suponer una alteración sustantiva de la interrelación que existe entre los elementos del medio ambiente.

Pero también el derecho en análisis 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 de este Tribunal, tal obligación alcanza también a los particulares, y con mayor razón a aquellos cuyas actividades económicas inciden, directa o indirectamente, en el medio ambiente (Sentencia 0048-2004-AI/TC, fundamento 17).

28. También se ha indicado que el Estado tiene “el deber de efectivizar su plena vigencia, así como prever los mecanismos de su garantía y defensa en caso de transgresión” (Sentencia 0048-2004-AI/TC, fundamento 17). Y ha indicado



también que existe una “dimensión prestacional” del derecho al ambiente, que impone al Estado tareas y obligaciones de preservación del ambiente equilibrado y adecuado, que incluye expedir disposiciones legislativas para que se promueva la conservación del ambiente, incluyendo aquellas destinadas a preservar y prevenir los daños al ambiente (Sentencia 03510-2003-PA/TC, fundamento 2, c).

29. Tomando en cuenta lo referido, este Tribunal considera que el mero establecimiento de un plazo para recibir opiniones —vinculantes o no vinculantes— no implica una afectación en abstracto del derecho al ambiente equilibrado y adecuado. Y es que, regular un plazo para que se emitan opiniones a solicitud de una entidad ambiental sectorial, que es un órgano de línea del ministerio a cargo de aprobar un EIA, no implica una posible alteración sustantiva o afectación a la preservación de bienes ambientales. Más aún si es que se toma en consideración que la consulta se dirige a un órgano especializado y familiarizado con la materia a la que se refiere la opinión solicitada.
30. Este Tribunal tampoco observa que se esté contradiciendo el deber de efectivizar el derecho al ambiente equilibrado y adecuado, ya que existe considerable regulación e instituciones encargadas de hacer efectivo tal derecho. Ejemplo de ello es la Ley General del Ambiente (Ley 28611), Ley que Regula la Declaratoria de Emergencia Ambiental (Ley 28804), Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Ley 29763) y Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (Ley 27446), entre otras.
31. De igual forma, existe un significativo soporte institucional, como lo es el Ministerio del Ambiente, el OEFA, el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado, el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles, por mencionar algunos, encargados de implementar la política ambiental.
32. En tal sentido, no se aprecia que mediante el artículo 21 de la Ley 30230 se esté contraviniendo en abstracto el derecho a un ambiente equilibrado y adecuado, reconocido en el artículo 2.22 de la Constitución.

§5. ARTÍCULO 22 DE LA LEY 30230, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DERECHO A UN AMBIENTE EQUILIBRADO Y ADECUADO

33. El artículo 22 de la ley impugnada establece lo siguiente:

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.

34. Los demandantes alegan que con este artículo se redefine el concepto de ordenamiento territorial, quitándosele su “carácter concertador” y “decisorio”, considerándolo tan solo un concepto “orientador”, sin que pueda asignar usos ni exclusiones sobre los usos del territorio. Como consecuencia de privar de fuerza vinculante al ordenamiento territorial, alegan que se estaría violando el derecho a vivir en un ambiente equilibrado y adecuado. En específico, la obligación del Estado de proteger en forma efectiva el ambiente, establecida en el artículo 9 de la Ley 28611, Ley General del Ambiente (Expediente 0003-2015-PI/TC, fojas 25).
35. Afirman, además, que la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, Ley 26821, establece que la aprobación de la zonificación ecológica y económica del país coadyuva al ordenamiento territorial y a evitar conflictos emanados de la superposición de usos y títulos. De ahí que concluyan que se está reconociendo la asignación de usos que caracteriza al ordenamiento territorial. Además, observan que la ausencia de un instrumento legal que asigne usos, implica que las autoridades sectoriales estarían definiendo el uso, sin un proceso general de planificación, dejándose de lado el derecho a vivir en un ambiente equilibrado y adecuado (Expediente 0012-2015-PI/TC, fojas 20 y 21).
36. Este Colegiado analizará si es que las frases del artículo cuestionado, que establecen que el ordenamiento territorial está “destinado a orientar” y que “no asigna usos ni exclusiones de uso”, contraviene el derecho al ambiente equilibrado y adecuado, reconocido en el artículo 2.22 de la Constitución. De otro lado, también analizará si es que se habría vulnerado el artículo 106 de la Constitución, al modificarse una ley orgánica, como lo es la Ley 26821, mediante una ley ordinaria, como lo es la Ley 30230.
37. Resulta conveniente poner de relieve que el artículo 54 de la Constitución establece que el territorio del Estado comprende el suelo, subsuelo, dominio marítimo y espacio aéreo que lo cubre. Es dentro de este espacio físico en el que se desenvuelve la actividad humana y también otros elementos naturales que lo integran. A fin de aprovechar el territorio y sus recursos naturales, es necesario contar con un marco normativo que organice dicho ordenamiento territorial.



38. Por ello, el ordenamiento territorial es considerado una política nacional. Se genera mediante un proceso y de manera consensuada en virtud de unos instrumentos técnicos sustentatorios a fin de organizar la ocupación del territorio, tomando en cuenta el aprovechamiento sostenible. Además, produce información brindando datos valiosos que permiten la planificación de actividades productivas o el establecimiento de zonas de protección, de recuperación o zonas de expansión urbana.
39. El concepto jurídico del ordenamiento territorial se elabora considerando las condiciones sociales, ambientales y económicas para garantizar un desarrollo equilibrado. Es por ello un proceso político y técnico-administrativo destinado a orientar la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio. En tanto política de Estado, forma parte de la gestión del territorio, aunque debe ser distinguida de otros procesos con *enfoque territorial*, como el catastro, la titulación predial, las concesiones, la demarcación territorial, los planes de desarrollo urbano y la zonificación urbana (*Orientaciones básicas sobre el Ordenamiento Territorial en el Perú*, Lima, Ministerio del Ambiente, 2015, pp. 9 y 10).
40. Es importante también resaltar los instrumentos técnicos sustentatorios del ordenamiento territorial, ya que estos le otorgan a este concepto su carácter singular y diferenciable de otros términos que utilizan el enfoque territorial. Estos instrumentos están establecidos en la Resolución Ministerial 135-2013-MINAM, que aprueba la Guía Metodológica para la Elaboración de los Instrumentos Técnicos Sustentatorios para el Ordenamiento Territorial, y son: la Zonificación Ecológica Económica, los Estudios Especializados, los Diagnósticos Integrados del Territorio y el Plan de Ordenamiento Territorial. Estos efectivamente conceptualizan la singularidad del ordenamiento territorial.
41. Se ha dicho también lo siguiente:
- A través del proceso de Ordenamiento Territorial se garantiza la incorporación transversal de los componentes económicos, sociales, políticos, culturales, entre otros, con el componente ambiental en distintos procesos de ocupación del territorio. Asimismo, garantiza el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales como base productiva del desarrollo; es decir, se garantiza que el Estado provea un ambiente equilibrado y sostenible para la calidad de vida de los ciudadanos [*Orientaciones básicas sobre el Ordenamiento territorial en el Perú*, Lima, Ministerio del Ambiente, 2015, p. 10].
42. Por su parte, *Ley General del Ambiente*, en su artículo 20, indica que el ordenamiento territorial tiene por finalidad complementar la planificación

económica, social y ambiental con la dimensión territorial”. Y uno de sus objetivos es: “Orientar la formulación, aprobación y aplicación de política nacionales, sectoriales, regionales y locales”. Como se aprecia, la propia normativa indica la característica orientadora del ordenamiento territorial.

43. Ello también se aprecia en uno de los sustentos técnicos del ordenamiento territorial, como lo es la Zonificación Ecológica y Económica (ZEE). El artículo 11 de la *Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales*, establecen su artículo 1 que:

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.

44. Por su parte, el Decreto Supremo 087-2004-PCM, que aprueba el Reglamento de Zonificación Ecológica y Económica, establece en su artículo 1 que se trata de un proceso “dinámico y flexible para la identificación de diferentes alternativas de uso sostenible de un territorio determinado [...]”. Y cuando es aprobado se vuelve un “instrumento técnico y orientador del uso sostenible de un territorio y sus recursos naturales”.
45. Claramente, no es factible deducir que del artículo 11 de la *Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales*, el ordenamiento territorial es una herramienta para asignar usos. Como resulta evidente, tampoco se le encomienda a la ZEE la asignación de usos.
46. Ahora bien, respecto a la supuesta contravención del artículo 106 de la Constitución, debe expresarse que lo que distingue a las leyes orgánicas de las leyes ordinarias es que las primeras deben cumplir con los dos requisitos especiales (formal y material) previstos en el artículo 106 de la Constitución. Sin embargo, tales requisitos no hacen a la ley orgánica jerárquicamente superior a la ley ordinaria (Sentencia 0013-2009-AI/TC, fundamentos 10 y 11).
47. En tal sentido, dado que las leyes orgánicas se distinguen por el cumplimiento de requisitos especiales formales y materiales para su aprobación, una ley ordinaria (que no haya sido aprobada bajo tales requisitos) no puede regular materia reservada a aquella, o modificar o derogar una ley aprobada como orgánica, pues ello significaría la inconstitucionalidad de dicha ley ordinaria por violación del artículo 106 de la Constitución.



48. Puesto que el artículo 11 de la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales no expresa que el ordenamiento territorial establece la asignación de usos, ni le da un carácter decisorio, no puede considerarse que el artículo 22 de la Ley 30230 esté modificando dicha ley orgánica. Por ello, este Tribunal entiende que no se ha contravenido el artículo 106 de la Constitución.
49. Respecto la supuesta vulneración del artículo 2.22 de la Constitución, este Tribunal 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.
50. Más aún, 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 como de conservación ecológica. Es decir, la característica cuestionada no tiene implicancias directas con la afectación al derecho al ambiente.
51. Inclusive, ese carácter orientador 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 lado enfoques prestacionales, preventivos o sancionadores sobre la protección de tal derecho, ya sea en el ámbito administrativo o penal.
52. Así, este Colegiado concluye que el artículo 22 de la Ley 30230 no implica que, en abstracto, se esté permitiendo una alteración sustantiva del ambiente o que se impida o afecte la preservación de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida. Por lo que debe desestimarse este extremo de la demanda.

§ 6. ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESCENTRALIZACIÓN

53. Los demandantes también han cuestionado que el artículo 22 de la Ley 30230 sería “abiertamente inconstitucional” debido a que afecta competencias y funciones exclusivas de los gobiernos locales y regionales para establecer los usos en el territorio. Dicha atribución se encuentra establecida en los artículos 191 y 194 de la Constitución.
54. Agregan que también se contravendrían otras disposiciones legales como el artículo 6 de la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización, el artículo



53 de la Ley 27867, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales y los artículos 73 y 79 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

55. Agregan que, al quitarle la competencia de aprobar la política nacional de ordenamiento territorial al Ministerio del Ambiente, la dimensión ambiental pierde su carácter prioritario establecido en el artículo 22 de la Ley General del Ambiente.
56. El artículo 191 de la Constitución establece que los gobiernos regionales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia y coordinan con las municipalidades sin interferir en sus competencias. Aunque no fue referido en la demanda, es importante anotar que el artículo 192 de la Constitución indica que los gobiernos regionales son competentes para formular y aprobar el plan de desarrollo regional concertado con las municipalidades.
57. Por su parte, el artículo 194 de la Constitución establece que las municipalidades provinciales y distritales tienen autonomía, económica, administrativa en los asuntos de su competencia y el artículo 195 añade que los gobiernos locales promueven el desarrollo local en “armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo”. En su numeral 6 se indica que son competentes para “planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y el acondicionamiento territorial”.
58. El artículo 6 de la Ley de Bases de la Descentralización establece los objetivos de la descentralización, indicando que la “descentralización cumplirá, a lo largo de su desarrollo, con los siguientes objetivos: [...] Objetivos a nivel ambiental, a) ordenamiento territorial y del entorno ambiental, desde los enfoques de la sostenibilidad del desarrollo”.
59. Como se aprecia, de este artículo no se desprende que se esté estableciendo una competencia de los gobiernos regionales o locales. Se limita llanamente a indicar los objetivos del proceso de descentralización. Por lo que no resulta factible que pueda deducirse en este caso una afectación a las competencias o funciones de los gobiernos regionales.
60. El artículo 53 de la Ley de Gobiernos Regionales, que está en el Capítulo II referido a las funciones específicas de los gobiernos regionales, establece que son funciones en materia ambiental y de ordenamiento territorial:
 - a) formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia ambiental y de ordenamiento territorial, en concordancia con los planes de los gobiernos Locales.



61. Por su parte, el artículo 73 de la Ley Orgánica de Municipalidades establece que

Dentro del marco de las competencias y funciones específicas establecidas en la presente ley, el rol de las municipalidades provinciales comprende: (a) Planificar integralmente el desarrollo local y el ordenamiento territorial, en el nivel provincial.

62. El artículo 79 de la Ley Orgánica de Municipalidades, referido a las competencias y funciones específicas, establece por su lado lo siguiente:

Las municipalidades, en materia de organización del espacio físico y uso del suelo, ejercen las siguientes funciones:

1. Funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales:

1.1. Aprobar el Plan de Acondicionamiento Territorial de nivel provincial, que identifique las áreas urbanas y de expansión urbana, así como las áreas de protección o de seguridad por riesgos naturales; las áreas agrícolas y las áreas de conservación ambiental.

1.2. Aprobar el Plan de Desarrollo Urbano, el Plan de Desarrollo Rural, el Esquema de Zonificación de áreas urbanas, el Plan de Desarrollo de Asentamientos Humanos y demás planes específicos de acuerdo con el Plan de Acondicionamiento Territorial.

1.3. Pronunciarse respecto de las acciones de demarcación territorial en la provincia.

63. Como se observa de la legislación revisada, los gobiernos locales y regionales son competentes en materias relativas al ordenamiento territorial. Esta postura ha sido desarrollada también en el escrito de *amicus curiae* de los integrantes de la Plataforma para el Ordenamiento Territorial.

64. No obstante, ello, debe precisarse que el artículo 22 de la Ley 30230 simplemente indica que la política nacional del ordenamiento territorial, que antes era aprobada solamente de manera sectorial por el Ministerio del Ambiente, ahora requiere aprobación del Consejo de Ministros, lo que de ninguna manera involucra una invasión en las competencias otorgadas a los gobiernos regionales y locales sobre ordenamiento territorial.

65. En consecuencia, este Tribunal entiende que no existe interferencia alguna en la competencia de los gobiernos subnacionales respecto del ordenamiento territorial.

66. Respecto a la aprobación de la política nacional de ordenamiento territorial por el Consejo de Ministros, debe indicarse que el Ministerio del Ambiente sigue siendo, tal como lo indica el Decreto Legislativo 1013, que Aprueba la



creación organización y funciones del ministerio del ambiente, la institución que establece:

[...] la política, los criterios, las herramientas y los procedimientos de carácter general para el ordenamiento territorial nacional, en coordinación con las entidades correspondientes, y conducir su proceso.

67. Debe agregarse, en todo caso, que si bien los gobiernos locales y regionales son competentes para planificar su ordenamiento territorial, ello no implica que realicen esta labor sin la cooperación del gobierno nacional o que lo puedan hacer sin seguir los estándares y normativas establecidas en la política nacional del ordenamiento territorial.
68. Una aproximación contraria implicaría que cada gobierno regional o local podría establecer los criterios que conforman el concepto legal del ordenamiento territorial, desvirtuando el carácter unitario y descentralizado establecido en el artículo 43 de la Constitución.
69. Es por ello que se requiere una coordinación entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales. Lo que ha sido recogido en el artículo 22.3 de la Ley General del Ambiente que establece:

Los gobiernos regionales y locales coordinan sus políticas de ordenamiento territorial entre sí y con el Gobierno Nacional, considerando las propuestas que al respecto formule la sociedad civil.

70. Pero nada de ello implica una intervención en las competencias de los gobiernos regionales o locales. Esto resulta concordante con lo establecido en el artículo 4 de la Ley 2958, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que establece que las políticas nacionales se aprueban por decreto supremo con el voto del Consejo de Ministros.
71. En suma, no se aprecia que el artículo 22 de la Ley 30230 contravenga los artículos 191, 192 o 194 de la Constitución, al no haberse alterado la competencia de los gobiernos regionales o locales.

§7. ARTÍCULO 23 DE LA LEY 30230 Y LA APROBACIÓN DE LOS LÍMITES MÁXIMOS PERMISIBLES Y LOS ESTÁNDARES DE CALIDAD AMBIENTAL

72. El artículo 23 de la Ley 30230 establece lo siguiente:

Los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) y los Límites Máximos Permisibles (LMP) a los que se refieren los literales d) y e) del artículo 7 del Decreto Legislativo 1013, Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, deben basarse en criterios de protección de la salud, el ambiente, así como en un análisis de impacto

regulatorio y económico sobre las industrias y poblaciones involucradas.

La aprobación y actualización periódica de los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) y Límites Máximos Permisibles (LMP) a que se refiere el literal d) del artículo 7 del Decreto Legislativo 1013, Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, se efectuará mediante decreto supremo refrendado por los sectores vinculados y se realizará sobre la base de los criterios y análisis mencionados en el párrafo precedente.

73. Los demandantes consideran que la nueva forma de determinar los ECA y los LMP, introducida en el artículo cuestionado, equipara criterios de protección de la salud y el ambiente con el “análisis del impacto regulatorio y económico sobre las industrias y las poblaciones involucradas”. Con ello se estaría contraviniendo el sentido que tienen los ECA y los LMP. Afirman los demandantes, que el criterio fundamental para determinar estos estándares es la protección de la salud y el ambiente, por lo que la emisión de sustancias en cantidades que pudieran poner en riesgo o dañar el ambiente y la salud no está permitido.
74. Objetan igualmente que la aprobación y actualización de los ECA y los LMP se efectúe mediante el refrendo de los sectores vinculados, es decir, los ministerios regulados. Con ello se condiciona y debilita al Ministerio del Ambiente como ente rector en materia de protección del ambiente. Estos dos argumentos apuntan a indicar que el Estado no estaría cumpliendo con proteger de forma efectiva el derecho a vivir en un ambiente adecuado y equilibrado.
75. A fin de ponderar los argumentos de la demanda, este Tribunal entiende que es necesario revisar previamente los conceptos legales del ECA y LMP. De acuerdo con el primer párrafo del artículo 31 de la Ley General del Ambiente:
- [ECA es] la medida que establece el nivel de concentración o del grado de elementos, sustancias o parámetros físicos, químicos y biológicos, presentes en el aire, agua o suelo, en su condición de cuerpo receptor, que no representa riesgo significativo para la salud de las personas ni al ambiente. Según el parámetro en particular a que se refiera, la concentración o grado podrá ser expresada en máximos, mínimos o rangos.
76. De otro lado, el artículo 32 de la Ley General del Ambiente, modificado por el Decreto Legislativo 1055, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 27 de junio de 2008, establece lo siguiente sobre el LMP:

[LMP es] la medida de la concentración o grado de elementos, sustancias o parámetros físicos, químicos y biológicos, que caracterizan



a un efluente o una emisión, que al ser excedida causa o puede causar daños a la salud, al bienestar humano y al ambiente. Su determinación corresponde al Ministerio del Ambiente. Su cumplimiento es exigible legalmente por el Ministerio del Ambiente y los organismos que conforman el Sistema Nacional de Gestión Ambiental. Los criterios para la determinación de la supervisión y sanción serán establecidos por dicho Ministerio.

77. Explicadas de una manera muy general, tanto los ECA como los LMP son medidas que buscan identificar concentraciones de sustancias o parámetros físicos, químicos y biológicos que puedan implicar un riesgo significativo o un daño al ambiente y a la salud de las personas.
78. En realidad, ello es confirmado por el artículo 23 de la Ley 30230, que establece que los criterios del ECA y del LMP se basan en criterios de protección de la salud y el ambiente. La inclusión de un análisis de impacto regulatorio y económico sobre las industrias y poblaciones involucradas no hace más que tomar en cuenta aspectos presentes y relevantes al momento de implementar estas medidas. Sin embargo, ello no implica que el análisis de impacto regulatorio y económico deba prevalecer sobre aspectos relativos a la protección del ambiente y la salud de la población.
79. En efecto, la norma cuestionada no establece un mandato ordenando que el análisis regulatorio, por ejemplo, deba imponerse sobre el análisis de impacto en la salud y el ambiente. No se aprecia, entonces, que en abstracto se esté incidiendo en el derecho al ambiente equilibrado y adecuado.
80. Respecto al segundo argumento presentado por los demandantes, sobre la aprobación y actualización periódica de los ECA y los LMP mediante decreto supremo refrendado por los sectores vinculados, este Tribunal estima que el solo hecho de que se requiera surefrendo no implica que se esté contraviniendo el derecho a un ambiente equilibrado y adecuado.
81. En realidad, como lo ha indicado el Congreso de la República en la contestación de la demanda, la norma cuestionada es coherente con el artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que establece que los decretos supremos deben ser rubricados por el presidente de la República, y refrendados por uno o más ministros a cuyo ámbito de competencia correspondan.
82. En tal sentido, no se aprecia que el artículo 23 de la Ley 30230, en cuanto regula la manera en que se aprueban o actualizan los ECA y los LMP, sea en abstracto inconstitucional por afectar el derecho a un ambiente equilibrado y adecuado.



§8. CUESTIONAMIENTOS CONTRA LOS ARTÍCULOS 36 AL 51 Y EL ARTÍCULO 57 DE LA LEY 30230 Y SENTENCIAS INTERPRETATIVAS ADITIVAS

83. Los demandantes del Expediente 0012-2015-PI/TC sostienen que los artículos del 36 al 51, el artículo 57 y la Tercera Disposición Complementaria Derogatoria de la Ley 30230 pueden afectar el derecho al territorio de los pueblos indígenas y pueden privarlos de la propiedad sobre estos, a pesar de su reconocimiento por el Convenio 169 de la OIT y la Constitución. Por ello, añaden que tales disposiciones debieron haber sido consultadas con los pueblos indígenas.
84. Sostiene que los artículos cuestionados no pueden ser interpretados de manera aislada, sino en conjunto, como parte de un todo que pretende subordinar los derechos humanos a la tierra y territorio de los pueblos indígenas (escrito de subsanación de la demanda del Expediente 0012-2015-PI/TC).
85. Para los demandantes, una forma de salvar la constitucionalidad de los artículos cuestionados es recurrir a las llamadas sentencias interpretativas aditivas. Con ello se salvaría la constitucionalidad de los artículos 36 al 51, así como la Tercera Disposición Complementaria Derogatoria de la Ley 30230. Por ello, solicitaron que se incorpore el literal –e’ en el artículo 37 de la cuestionada indicando que quedan excluidas de la aplicación de esta ley los territorios de las comunidades campesinas, nativas, y demás pueblos originarios.
86. Si bien los demandantes han indicado que los artículos 36 al 51 y 57 deben ser interpretados en conjunto, ello no es eximente para que no cumplan con la obligación de presentar argumentos en contra de cada uno de los artículos cuestionados.

§ 9. ARTÍCULO 36 DE LA LEY CUESTIONADA Y PROPIEDAD TERRITORIAL INDÍGENA

87. El artículo 36 de la Ley 30230 establece lo siguiente:

Créanse procedimientos especiales para el saneamiento físico legal de predios involucrados en el desarrollo de proyectos de inversión pública y privada.

88. Se cuestiona que, mediante este artículo, se esté generando una reforma normativa profunda, estableciéndose reglas legales para sanear predios públicos o privados únicamente para proyectos de inversión. Con ello aseveran que se estarían contraviniendo derechos de los pueblos indígenas contenidos en el Convenio 169 de la OIT, como el derecho al territorio.



89. El artículo 88 afirma que el Estado garantiza ~~el~~ derecho de propiedad sobre la tierra, en forma privada o comunal o en cualquiera otra forma asociativa” (subrayado agregado). Por su parte, el artículo 89 de la Constitución establece que la propiedad de las tierras de las comunidades campesinas y nativas es imprescriptible. Además, establece que estas comunidades deciden sobre el libre uso y disposición de sus tierras
90. De ahí que el Tribunal haya resuelto en su momento que los pueblos indígenas tienen el legítimo derecho de controlar intrusiones a su propiedad (Sentencia 01126-2011-HC/TC, fundamentos 21 y 25). De otro lado, este Tribunal también ha establecido la singularidad e importancia del derecho al territorio tradicional de los pueblos indígenas.
91. En la Sentencia 0024-2009-PI/TC (fundamento 18), se ha indicado lo siguiente para estas poblaciones:
- [su territorio] no constituye un mero bien económico, sino un elemento fundamental con componentes de carácter espiritual, cultural, social, etc. En sus tierras los pueblos indígenas desarrollan sus conocimientos, prácticas de sustento, creencias, formas de vida tradicionales que transmiten de generación en generación.
92. Debe recordarse, además, que la posesión tradicional de los territorios de los pueblos indígenas, ~~equivale~~ a un título de pleno dominio”, pudiendo estas poblaciones exigir el reconocimiento oficial de su propiedad y registro (Sentencia 0024-2009-PI/TC, fundamento 20). Por su parte, también se ha indicado que, en virtud del artículo 14 del Convenio 169 de la OIT, existe el ~~deber~~ de proteger los derechos de propiedad y posesión a través de la adopción de medidas necesarias que permitan determinar las tierras que los pueblos indígenas ocupan tradicionalmente” (Sentencia 0024-2009-PI/TC, fundamento 17).
93. Pero el mero anuncio de la creación de procedimientos especiales de saneamiento físico no involucra en abstracto una afectación de los derechos que corresponden a los pueblos indígenas respecto de su territorio. Y es que, tal como ya fue expresado por este Tribunal, en el contexto de la aplicación del derecho de consulta, la afectación a los pueblos indígenas debe entenderse como una ~~una~~ modificación inmediata y significativa de la situación jurídica de los pueblos indígenas y sus integrantes” (Sentencias 0022-2009-PI/TC, fundamento 55).
94. En este caso, la simple enunciación de la creación de estos procedimientos no implica una modificación inmediata en la situación jurídica de los pueblos indígenas. Por ello este extremo de la demanda debe ser desestimado.



§ 10. INTERPRETACIÓN CONFORME A LA CONSTITUCIÓN Y ARTÍCULO 37 DE LA LEY CUESTIONADA

95. El artículo 37 de la Ley 30230 establece el ámbito de aplicación de los procedimientos especiales, indicando lo siguiente:

a) El presente subcapítulo regula acciones extraordinarias de saneamiento físico legal para predios comprendidos dentro del área de influencia directa o indirecta de los proyectos de inversión referidos en el artículo siguiente, independientemente del uso actual o futuro que se les dé a los predios.

b) Asimismo, son materia de las acciones de saneamiento, los predios ocupados por obras públicas viales en fase de operación, cuyas áreas se encuentran pendientes de saneamiento físico legal, antes o después de la vigencia de la presente Ley.

96. Se objeta que las acciones extraordinarias de saneamiento puedan darse sobre predios, independientemente del uso actual o futuro que tengan. Ello, a decir de los demandantes, va consumando una afectación inminente a los derechos territoriales de los pueblos indígenas, ya que se impondrían procesos de saneamiento físico legal sobre tierras de comunidades campesinas y nativas no tituladas, con la única finalidad de favorecer la adquisición de la propiedad para proyectos de inversión.

97. Al observarse que esto puede generar un contexto de afectación directa al derecho de propiedad sobre la tierra de los pueblos indígenas, los demandantes advierten que tal artículo debió ser consultado. Al no haber ocurrido ello, se habría vulnerado el derecho de consulta de los pueblos indígenas reconocidos por el Convenio 169 y la Ley 29785, *Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocidos en el convenio 169 de la organización internacional del trabajo* (Ley de Consulta Previa).

98. No obstante, lo expuesto y en virtud del principio de conservación de la ley, solicitan que se emita una sentencia interpretativa aditiva, incluyendo un inciso en el que se excluya de la aplicación de este procedimiento especial a las comunidades campesinas, nativas y pueblos indígenas.

99. El derecho a la consulta previa fue incorporado al ordenamiento jurídico peruano con el Convenio 169 de la OIT y desarrollado mediante la Ley del Derecho a la Consulta Previa. El artículo 6 del Convenio 169 establece que el Estado tiene la siguiente obligación:

[...] consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas,



cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

100. Y el artículo 2 de la Ley del Derecho a la Consulta Previa establece lo siguiente:

[...] el derecho de los pueblos indígenas u originarios a ser consultados de forma previa sobre las medidas legislativas o administrativas que afecten directamente sus derechos colectivos, sobre su existencia física, identidad cultural, calidad de vida o desarrollo. También corresponde efectuar la consulta respecto a los planes, programas y proyectos de desarrollo nacional y regional que afecten directamente estos derechos.

101. Por su parte, el artículo 9 de dicha ley establece que las entidades estatales deben identificar las medidas legislativas o administrativas que tienen una relación directa con los derechos de los pueblos indígenas, de modo que, si –existiría una afectación directa” a sus derechos colectivos, se procederá a la consulta.
102. Tal como este Tribunal ya lo indicó en el Sentencia 0022-2009-PI/TC (fundamentos 37 y 38), el derecho a la consulta previa se activa cuando se prevea que alguna medida legislativa o administrativa sea susceptible de afectar a los pueblos indígenas. Es decir, no se requiere la detección de una afectación, sino que basta con que tal afectación directa sea potencial.
103. Queda por determinar, entonces, si es que el artículo 37 puede ser susceptible de afectar directamente derechos de los pueblos indígenas. El artículo bajo análisis establece el ámbito de aplicación del procedimiento especial para el saneamiento físico legal de predios. Dicho ámbito es de alcance general por lo que no se excluye ningún tipo de predio, siendo factible interpretar que su aplicación incluya a los territorios de los pueblos indígenas.
104. Se aprecia, por consiguiente, que el artículo bajo cuestionamiento implica una potencial afectación al derecho al territorio de los pueblos indígenas, ya que una serie de mecanismos legales podrían modificar la situación jurídica del derecho de propiedad de las tierras de los pueblos indígenas.
105. En virtud de tal consideración, si es que el artículo 37 es interpretado de manera tal que su aplicación abarque a las tierras de los pueblos indígenas, es claro que dicho artículo debió ser consultado para poder ser aplicado a estos.
106. No obstante, tal medida fue publicada de manera inconulta y, por lo tanto, devendría en inconstitucional al contravenir el mandato del Convenio 169 de la OIT, al que se le ha reconocido rango constitucional (Sentencia 03343-2007-PA/TC, fundamento 31).



107. Si, por el contrario, se interpreta que su aplicación no alcanza a los territorios de los pueblos indígenas, entonces, no podría considerarse que resulta inconstitucional.
108. Al respecto, es importante tomar en cuenta el principio de interpretación conforme con la Constitución. Este principio exige al juez constitucional “salvar” hasta donde sea razonablemente posible la constitucionalidad de una ley impugnada. Y es que la declaratoria de inconstitucionalidad solo procede cuando se trata de una inconstitucionalidad evidente y cuando no exista otra disposición o interpretación factible (Sentencias 0004-2004-CC/TC, fundamento 3.3, y 0022-2009-PI/TC, fundamento 56).
109. A propósito de ello, es relevante considerar lo sostenido por el Congreso de la República en su escrito de contestación, en cuanto indica que el artículo 14 del Reglamento de la Ley 30230, contenido en el Decreto Supremo 019-2015-VIVIENDA, establece que sus disposiciones no son aplicables a las tierras de las comunidades campesinas y nativas, ni tampoco a las reservas indígenas, las que se rigen por su propia normativa.
110. Queda positivamente claro que las normas del reglamento no podrían ser aplicadas en el ámbito territorial de los pueblos indígenas. Ello, sin embargo, no elimina los mandatos contenidos en la Ley 30230.
111. Pero, si bien dichos mandatos, derivados de la disposición del artículo 37 cuestionado, no pueden ser dejados sin efecto por el referido decreto supremo, este Tribunal considera que realizar una interpretación aislada del dispositivo legal cuestionado —es decir, sin considerar la existencia de mandatos constitucionales para su entendimiento— no es concordante con el principio de interpretación conforme a la Constitución.
112. Por ello, debido a que este Tribunal debe acoger la interpretación que sea compatible con el texto constitucional, es que se advierte que el artículo 37 de la Ley 30230 permite considerar que los alcances de tal artículo excluyan de su mandato a los territorios de los pueblos indígenas.
113. Con esta interpretación que este colegiado ahora establece se salva la constitucionalidad de dicho artículo, ya que no se aplicaría a los pueblos indígenas un artículo que no fue consultado. Dicho de otra forma, el artículo 37 de la Ley 30230 será constitucional siempre que no sea aplicado al territorio de los pueblos indígenas. En virtud de lo anotado, debe desestimarse la demanda de inconstitucionalidad respecto al artículo 37 de la Ley 30230, debiendo interpretarse dicho artículo conforme a la Constitución en los términos indicados *supra*.



§11. IMPLEMENTACIÓN DE LA INTERPRETACIÓN CONFORME A LA CONSTITUCIÓN A LOS ARTÍCULOS 38 AL 51 DE LA LEY 30230

114. El artículo 37 analizado determina el ámbito de aplicación de los procedimientos especiales para el saneamiento físico legal establecidos en el Título III, Capítulo I, de la Ley 30230, que está conformado por los artículos 36 al 51.
115. Puesto que se ha establecido que el artículo 37 de la Ley 30230 debe ser interpretado de forma tal que no incluya a la propiedad territorial de los pueblos indígenas, resulta patente que el resto de los artículos del mencionado Capítulo I tampoco puedan ser aplicados a los pueblos indígenas. Y es que, al haberse reducido el ámbito de aplicación los procedimientos especiales, dejando fuera a los pueblos indígenas, el resto de los artículos ya no pueden regular aspectos relacionados con estas poblaciones.
116. Los artículos 38 al 51 de la ley cuestionada contienen normas que regulan diversos aspectos de los procedimientos especiales. Por ejemplo, el artículo 38 establece qué proyectos están comprendidos en los procedimientos especiales, indicando que serán aquellos proyectos declarados por ley de necesidad pública, interés nacional, seguridad nacional y de gran envergadura, o aquellos que cuenten con concesión otorgada por el Gobierno Nacional o con participación de Proinversión.
117. Sin embargo, puesto que ya se determinó la exclusión de los pueblos indígenas del ámbito de aplicación del subcapítulo, no existe posibilidad de que los efectos del artículo 38 afecten el derecho a la tierra de los pueblos indígenas, inclusive en casos en donde los territorios de los pueblos indígenas no se encuentren física y legamente saneados. Similar criterio se utilizará respecto a los artículos 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50 y 51 de la Ley 30230.
118. Sobre la Tercera Disposición Complementaria Derogatoria, se utiliza un criterio similar aunque adaptado a la particularidad de este dispositivo legal, que establece:
- Deróganse o déjense en suspenso, según sea el caso, las disposiciones legales y reglamentarias que se opongan a lo establecido por la presente Ley o limiten su aplicación.
119. Como se aprecia, resulta patente que su interpretación no debe involucrar regulación relativa a la propiedad territorial de los pueblos indígenas. Solo de esta manera dicho dispositivo legal puede ser considerado constitucional.



120. Por consiguiente, al haberse excluido a los pueblos indígenas del alcance de la aplicación de los procedimientos especiales para el saneamiento físico legal establecidos en los artículos del Título III, Capítulo I de la Ley 30230, la demanda debe ser desestimada respecto los cuestionamientos realizados a los artículos 38 al 51 y la Tercera Disposición Complementaria Derogatoria de la Ley 30230.

§ 12. EL ARTÍCULO 57 QUE MODIFICA LA SEGUNDA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DE LA LEY 29151

121. El artículo 57 de la Ley 30230 modifica la Segunda Disposición Complementaria de la Ley 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, y establece:

La SBN está facultada para expedir resoluciones declarando la reversión, desafectación, extinción de la afectación o de la cesión en uso, extinción de la designación o de la reserva sobre las transferencias de dominio, afectaciones, cesiones en uso, u otras formas de designación, asignación, afectación o reserva de predios estatales aprobadas inclusive antes de la entrada en vigencia de la presente Ley, que no hayan cumplido con la finalidad asignada, independientemente del dispositivo, acto o nivel jerárquico con el cual hayan sido otorgados.
[...]

122. Se objeta que la facultad de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN) de revertir, desafectar o extinguir la cesión de uso por no cumplir con la finalidad asignada, inclusive en casos anteriores a la vigencia de la Ley 30230, permite dejar sin efecto los contratos de cesión de uso de suelos forestales utilizada por las comunidades nativas, con lo que se amenaza de manera cierta e inminente al derecho al territorio de los pueblos indígenas, reconocido por el artículo 14 del Convenio 169.
123. Los demandantes sostienen que el artículo 11 del Decreto Ley 22175, Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de las Regiones de Selva y Ceja de Selva, establece que el territorio de las comunidades nativas que corresponda a "tierras con aptitud forestal, les será cedida en uso y su utilización se registrará por la legislación sobre la materia". Alegan, además, que se estaría negando a las comunidades nativas la propiedad sobre sus territorios ancestrales, reconociéndoseles solo una cesión de uso sobre estos.
124. Este Tribunal solo se centrará en el análisis de constitucionalidad del artículo 57 de la Ley 30230, tal como quedó establecido en el auto de admisibilidad del Expediente 0012-2015-PI/TC. Y es que no es factible revisar la constitucionalidad del artículo 11 del Decreto Ley 22175, el cual no forma parte de la demanda de inconstitucionalidad.



125. Es decir, se analizará si es que la facultad de la SBN de emitir resoluciones declarando la reversión, desafectación, extinción de la afectación o de la cesión en uso u otras formas de designación de predios estatales, cuando no se hayan cumplido con la finalidad asignada, amenaza el derecho a la propiedad de los pueblos indígenas.
126. El artículo 66 de la Constitución establece que los recursos naturales son patrimonio de la Nación y que las condiciones de su utilización y otorgamiento a particulares se regula mediante ley orgánica. Por su parte, la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, Ley 26821, establece en su artículo 19 que los derechos para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales se otorgan a los particulares mediante las modalidades establecidas en leyes especiales para cada recurso natural.
127. Por su parte en la *Ley Forestal y de Fauna Silvestre*, Ley 29763, se establece que el Estado ejerce dominio eminential sobre los recursos del patrimonio forestal y fauna silvestre de la Nación. Se establece, además, en su artículo 5 que los bosques son recursos forestales.
128. De otro lado, su artículo 76 indica que mediante la cesión de uso el Estado reconoce:
- [...] el derecho real exclusivo, indefinido y no transferible de las comunidades nativas sobre las tierras comunales no agrícolas con el fin de asegurar los usos tradicionales y sus sistemas de vida.
- Les reconoce, en exclusividad, la posesión, acceso, uso, disfrute y aprovechamiento de las tierras de producción forestal y de protección, de sus recursos forestales y de fauna silvestre y los servicios de los ecosistemas que en ellas se encuentran.
- El gobierno regional emite la resolución demarcando las tierras de aptitud forestal adjudicadas en cesión en uso, incluyendo las tierras de capacidad de uso mayor para la producción forestal y las de capacidad de uso mayor para protección, en forma simultánea a la adjudicación en propiedad de las tierras agropecuarias.
129. Cabe resaltar que esta cesión de uso tiene características específicas que toman en consideración las particularidades de las comunidades nativas. Es decir, con este artículo no se está regulando una cesión de uso común; ejemplo de ello es la referencia a los usos tradicionales y sistemas de vida de las comunidades.
130. Como se observa, son los gobiernos regionales los que –emiten la resolución demarcando las tierras de aptitud forestal adjudicadas en cesión de uso”. De



igual forma, de acuerdo con el artículo 18 de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre son las Autoridades Regionales Forestales y de Fauna Silvestre las responsables de otorgar derechos para el uso y aprovechamiento de los recursos forestales. Estas cesiones de uso se emiten en virtud de las condiciones, obligaciones y derechos que la legislación confiere a las comunidades nativas.

131. De lo expuesto se aprecia que la cesión de uso de tierras con aptitud forestal a comunidades nativas se rige por su propia normativa. Tomando ello en consideración y siguiendo el criterio interpretativo utilizados *supra*, el artículo 57 de la Ley 30230 debe ser interpretado conforme a la Constitución. Ello involucra excluir de su aplicación a los pueblos indígenas y sus derechos territoriales. Teniendo ello en cuenta, la demanda contra dicho artículo debe ser desestimada.

§ 13. SOBRE LA SUPUESTA VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD DE LOS ARTÍCULOS 39, 43, 44 Y 51 DE LA LEY 30230

132. Se ha cuestionado además que los artículos indicados de la Ley 30230 configuran una discriminación normativa. Los demandantes sostienen (i) que se está dando un tratamiento general a todas las tierras que no han sido saneadas, sin tener en cuenta la protección reforzada que tienen las tierras de los pueblos indígenas; y (ii) que se están adoptando políticas especiales de saneamiento destinadas a favorecer solamente a los inversionistas (Expediente 0012-2015-PI/TC, fojas 61). Posteriormente, mediante el escrito de subsanación se precisó que eran los artículos 39, 43, 44 y 51 de la Ley 30230, los que planteaban la discriminación normativa.
133. Es decir, en el punto (i) se plantea que se está tratando igual a situaciones diferentes, porque los pueblos indígenas tienen una protección normativa especial. Sin embargo, teniendo en cuenta lo ya resuelto respecto los artículos 37 al 51 de la Ley 30230, este argumento ya no resulta relevante. Pero en el punto (ii) se indica que se está tratando de manera desigual una situación similar. Es decir, se estaría dando un privilegio a los proyectos de inversión que no se otorga a los pueblos indígenas.
134. Al respecto, es importante recordar que el artículo 2.2 de la Constitución establece la prohibición de discriminación en razón de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole. Este Tribunal ha establecido que este es un derecho fundamental que no faculta a las personas a recibir un trato igual, sino sean tratados del mismo modo que quienes se encuentran en idéntica situación (Sentencia 0048-2005-PI/TC, fundamento 59).



135. Por su parte, el artículo 103 de la Norma Fundamental indica que solo pueden expedirse leyes especiales porque –así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de las diferencias de las personas”. Téngase presente que la referencia al término –cosas” no debe ser entendido como un objeto físico, sino que puede aludir a una relación jurídica, un instituto jurídico, una institución jurídica o simplemente un derecho, un principio, un valor o un bien con relevancia jurídica (Sentencia 001-2003-AI/TC y acumulado, fundamento 7).
136. Como se aprecia la Constitución, impone limitaciones al legislador que no podrá aprobar leyes contraviniendo el principio de la igualdad. Esta igualdad en la ley involucra obtener un trato igual entre los ciudadanos y –evitar los privilegios y las desigualdades arbitrarias” (Sentencia 0018-2003-AI/TC). No obstante, el principio de igualdad no impide la existencia de leyes especiales. El propio artículo 103 de la Constitución permite la expedición de este tipo de leyes, las que tendrán que estar fundamentadas en criterios de objetividad, razonabilidad, proporcionalidad y racionalidad (Sentencia 0018-2003-AI/TC).
137. Al respecto, debe indicarse que las comunidades nativas y campesinas tienen leyes especiales que regulan el procedimiento de titulación de sus tierras. Por ejemplo, la Ley 24657, Ley de Comunidades Campesinas Deslinde y Titulación de Territorios Comunales que declara, en su artículo 1, que el deslinde y la titulación de las comunidades campesinas son de –necesidad nacional e interés social”.
138. De otro lado, el Decreto Ley 22175, de Comunidades Nativas y Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva, establece en su artículo 10 que el Estado garantiza la integridad de la propiedad territorial de las comunidades nativas, estableciendo además un régimen para la demarcación y titulación de dichas comunidades.
139. Estas leyes son reflejo del histórico reconocimiento constitucional de las diferencias de estas comunidades. En lo que a la Constitución vigente corresponde, debe indicarse que los artículos 89 y 149 de la Norma Fundamental consagran este reconocimiento, al regular la propiedad comunal, la autonomía de estas comunidades y la función jurisdiccional de sus autoridades. A ello, se suma la obligación constitucional del Estado de consultar a los pueblos indígenas en los términos que ya se analizaran.
140. Teniendo en consideración las particularidades históricas de estas comunidades es que el legislador enmarcó los elementos que conforman la Ley 24657 y el Decreto Ley 22175. Tales normativas especiales, junto con otras, tienen como objetivo, entre otros, impulsar la titulación y



demarcación de las comunidades nativas y campesinas, respetando su cultura y sus tradiciones.

141. Ha quedado hasta ahora demostrado que las diferencias sustantivas de estas comunidades justifican un tratamiento diferenciado. Ello implica que estas comunidades se distingan de otro tipo de sujetos sometidos a las normas generales o a otros regímenes particulares.
142. Lo que ahora se objeta es que, mediante los artículos cuestionados, se está brindando un trato diferente únicamente al saneamiento físico-legal de predios destinados a proyectos de inversión. Pero como ya se advirtió, las comunidades campesinas y nativas tienen su propio régimen de titulación y demarcación de territorios.
143. Este Tribunal entiende que se está ante una situación de regulación de situaciones jurídicas diferentes, en donde la diferenciación normativa se realiza en virtud de la naturaleza de las cosas. En efecto, el hecho de que coexistan diferentes leyes especiales implica precisamente que cada uno de estos regímenes tenga un tratamiento diferente.
144. En suma, puesto que las situaciones jurídicas identificadas, régimen de saneamiento físico legal establecido en la Ley 30230 y los regímenes sobre demarcación y titulación territorial de las comunidades nativas son diferenciables, no puede demandarse un trato idéntico. En virtud de ello, se aprecia que los artículos 39, 43, 44 y 51 de la Ley 30230 no contravienen el principio de igualdad.

§ 14. EXHORTACIÓN RESPECTO DE LA TITULACIÓN Y DEMARCACIÓN DE TIERRAS COMUNALES

145. Si bien no se ha observado que los artículos cuestionados sean inconstitucionales, debe hacerse referencia a la situación de la titulación de tierras de las comunidades campesinas y nativas.
146. Este Colegiado toma en consideración las conclusiones de la Defensoría del Pueblo expresadas en el Informe de adjuntía 002-2018-DP/AMASPPI/PPI, en donde se identifican algunos problemas sobre la titulación comunal, recomendando la simplificación de los procedimientos y tiempo de tramitación.
147. Desde luego, tal simplificación debe considerar las particularidades de las comunidades campesinas y nativas, así como las coordinaciones entre estas con el Estado nacional y los gobiernos regionales.



148. En tal sentido, se exhorta al Poder Legislativo, al Poder Ejecutivo y a los gobiernos regionales para que se debata, con la participación de las comunidades campesinas y nativas, las propuestas de mejora de los procedimientos de titulación y demarcación de los territorios comunales.

III. FALLO

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú,

HA RESUELTO

1. Declarar **INFUNDADA** la demanda respecto de los artículos 19, 20, 21, 22, 23 y 36 de la Ley 30230.
2. Declarar **INFUNDADA** la demanda contra los artículos 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 57 y la Tercera Disposición Complementaria de la Ley 30230, siempre que se **INTERPRETE** en el sentido de excluir de su aplicación a los territorios de los pueblos indígenas.
3. Declarar **INFUNDADA** la demanda contra los artículos 39, 43, 44 y 51 de la Ley 30230 en cuanto no contraviene el derecho a la igualdad.
4. **EXHORTAR** al Poder Legislativo, al Poder Ejecutivo y a los gobiernos regionales para que se debata, con la participación de las comunidades campesinas y nativas, las propuestas de mejora de los procedimientos de titulación y demarcación de los territorios comunales.

Publíquese y notifíquese.

SS.

LEDESMA NARVÁEZ

FERRERO COSTA

MIRANDA CANALES

BLUME FORTINI

PONENTE BLUME FORTINI



VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO RAMOS NÚÑEZ

Con el debido respeto de la opinión de mis colegas, emito el presente voto singular porque no comparto lo decidido en el punto resolutivo 1 de la sentencia en mayoría, ya que considero, a diferencia de mis colegas, que la demanda, en este extremo, debe ser declarada **FUNDADA en parte**, respecto del artículo 19 de la Ley 30230. En lo demás, concuerdo con lo decidido en los otros extremos del punto resolutivo 1, así como con los puntos resolutivos 2, 3 y 4 de la sentencia en mayoría.

A continuación fundamentaré por qué considero que la demanda debió ser declarada **FUNDADA** respecto del artículo 19 de la Ley 30230.

*

En virtud del artículo 2 inciso 22 de la Constitución Política del Perú, el Estado peruano tiene la obligación de respetar, garantizar y proteger el derecho a un medio ambiente adecuado.

Las obligaciones de respetar y garantizar el derecho a un medio ambiente adecuado exigen que el Estado no interfiera arbitrariamente en el medio ambiente y adopte medidas para preservarlo, respectivamente. En tanto que la obligación de proteger el derecho a un medio ambiente adecuado, involucra que el Estado adopte medidas destinadas a garantizar que particulares no vulneren el medio ambiente.

A fin de asegurar el cumplimiento de la legislación ambiental, emitida en observancia de las obligaciones de respetar, garantizar y proteger el derecho al medio ambiente adecuado, se creó el Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, con la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 5 de marzo de 2009. El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante Oefa) es el ente rector de este sistema (artículo 1) y tiene entre sus funciones la evaluación, supervisión, fiscalización y sanción (artículo 11).

En cuanto a las funciones de fiscalización y sanción del Oefa, estas comprenden, conforme al artículo 11.1.c de la Ley 29325, ~~la~~ facultad de investigar la comisión de posibles infracciones administrativas sancionables y la de imponer sanciones por el incumplimiento de obligaciones y compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental, de las normas ambientales, compromisos ambientales de contratos de concesión y de los mandatos o disposiciones emitidos por el OEFA [...].

En este marco normativo, se promulga la Ley 30230, ~~Ley~~ que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país”, publicada el 12 de julio de 2014, cuyo cuestionado artículo 19 establece lo siguiente:

“Artículo 19. Privilegio de la prevención y corrección de las conductas infractoras

En el marco de un enfoque preventivo de la política ambiental, establécese un plazo de tres (3) años contados a partir de la vigencia de la presente Ley, durante el cual el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA privilegiará las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental.

Durante dicho período, el OEFA tramitará procedimientos sancionadores excepcionales. Si la autoridad administrativa declara la existencia de infracción, ordenará la realización de medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora y suspenderá el procedimiento sancionador excepcional. Verificado el cumplimiento de la medida correctiva ordenada, el procedimiento sancionador excepcional concluirá. De lo contrario, el referido procedimiento se reanudará, quedando habilitado el OEFA a imponer la sanción respectiva.

Mientras dure el período de tres (3) años, las sanciones a imponerse por las infracciones no podrán ser superiores al 50% de la multa que correspondería aplicar, de acuerdo a la metodología de determinación de sanciones, considerando los atenuantes y/o agravantes correspondientes. Lo dispuesto en el presente párrafo no será de aplicación a los siguientes casos:

- a) Infracciones muy graves, que generen un daño real y muy grave a la vida y la salud de las personas. Dicha afectación deberá ser objetiva, individualizada y debidamente acreditada.
- b) Actividades que se realicen sin contar con el instrumento de gestión ambiental o la autorización de inicio de operaciones correspondientes, o en zonas prohibidas.
- c) Reincidencia, entendiéndose por tal la comisión de la misma infracción dentro de un período de seis (6) meses desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.”

Como se puede apreciar, este artículo establece que en un plazo de 3 años, contado desde la vigencia de dicha ley, el Oefa tramitará procedimientos sancionadores excepcionales, privilegiando la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental. Esto es, durante el plazo de 3 años, si la autoridad administrativa determina que hay infracción, primero ordenará la realización de medidas correctivas que reviertan la conducta infractora, y suspenderá el procedimiento excepcional. Y, solo si el administrado no cumple con la medida correctiva ordenada, el procedimiento se reanudará, habilitando al Oefa, solo en este supuesto, a imponer la sanción respectiva.

Adicionalmente, el referido artículo 19 limita el monto de las multas que podría imponer el Oefa durante el plazo de los 3 años, dado que refiere que las sanciones no podrán ser superiores al 50 % de la multa que le correspondería aplicar, salvo en las infracciones muy graves, las actividades que se realicen sin contar con el instrumento de gestión ambiental o la autorización correspondiente, o la reincidencia dentro de un periodo de 6 meses desde que se le sancionó la primera infracción.



Sobre el particular, es evidente que el artículo 19 de la ley impugnada establece una serie de regulaciones de naturaleza temporal, que solo serían aplicables durante tres años desde la entrada en vigencia de la Ley 30230 (publicada el 12 de julio de 2014). En consecuencia, a la fecha, dicho plazo ya ha vencido, por lo que los mandatos legales establecidos en tal artículo ya no conforman el ordenamiento jurídico. Por consiguiente, se habría configurado la sustracción de la materia.

Sin embargo, dado que el contenido normativo del referido artículo 19 de la Ley 30230 en la actualidad puede estar surtiendo efectos sobre procesos administrativos aún en trámite, resulta indispensable un pronunciamiento sobre el fondo, pues si dicha norma es inconstitucional, su aplicación para los casos en trámite colisionaría con la vigencia efectiva de la Constitución, lo que desnaturalizaría la finalidad del proceso de inconstitucionalidad, que es la defensa de la Constitución (artículo 75 del Código Procesal Constitucional).

**

La demanda de autos tiene por objeto que se declare la inconstitucionalidad de, entre otras disposiciones, el artículo 19 de la Ley 30230.

Como se indicó anteriormente, el contenido normativo de dicho artículo establece que en un plazo de 3 años, el Oefa podrá imponer las sanciones correspondientes solo si el administrado no cumple con la medida correctiva ordenada previamente (pues si el administrado corrige la conducta, el procedimiento sancionador concluye). Aunado a esta disposición, refiere que en dicho plazo, las multas que imponga el Oefa no podrán ser superiores al 50 % que le correspondería aplicar, salvo cuando las infracciones sean muy graves, reincidentes en el periodo de 6 meses, o sin autorización o instrumento de gestión ambiental, en los cuales se podrá aplicar el 100 %.

Así, corresponde analizar si el procedimiento sancionador excepcional del Oefa, que privilegia la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental, mediante la no sanción de la conducta infractora si es que el administrado corrige su conducta, y la reducción de las multas que corresponderían aplicarse, violan los derechos al medio ambiente adecuado (artículo 2.22 de la Constitución), salud (artículos 7 y 9 de la Constitución), vida (artículo 2.1 de la Constitución) y alimentación (artículo 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el artículo 11 inciso 1 del Pidesc).

Para tal fin, se analizará si la medida adoptada en el artículo 19 de la Ley 30230 es inconstitucional, a través del test de proporcionalidad.

Marco jurídico de protección del derecho a un medio ambiente adecuado como derecho afectado por la medida adoptada en el artículo 19 de la Ley 30230.



Como se indicó anteriormente, el derecho a un medio ambiente adecuado se encuentra reconocido en el artículo 2.22 de la Constitución. Este derecho garantiza la protección a un medio ambiente saludable.

El medio ambiente es el lugar donde el hombre y los seres vivos se desenvuelven, e incluye tanto el entorno globalmente considerado -espacios naturales y recursos que forman parte de la naturaleza: aire, agua, suelo, flora, fauna- como el entorno urbano; además, el medio ambiente implica las interrelaciones que entre ellos se producen: clima, paisaje, ecosistema, entre otros. (cfr. STC 0048-2004-AI/TC, fund. 17)

En este sentido, el Tribunal Constitucional ha señalado en reiterada jurisprudencia, que el contenido constitucionalmente protegido del derecho fundamental a un medio ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la persona, está compuesto por: a) el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado y b) el derecho a que ese medio ambiente se preserve. (STC 0011-2015—PI/TC, fund. 145)

En cuanto al derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, —comporta la facultad de las personas de poder disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de 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 lo tanto, el disfrute no de cualquier entorno, sino especialmente del adecuado para el desarrollo de la persona y de su dignidad” (STC 0011-2015—PI/TC, fund. 146).

Respecto al derecho a que el medio ambiente se preserve, esto implica —obligaciones ineludibles para los poderes públicos de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute (...) tal obligación alcanza también a los particulares, y con mayor razón a aquellos cuyas actividades económicas inciden o pueden incidir, directa o indirectamente, en el medio ambiente”. (STC 0011-2015-PI/TC, fund. 147)

Y es que, dada la propia naturaleza de este derecho, la prevención tiene especial relevancia. En ese sentido, el Tribunal Constitucional estima que la protección del medio ambiente sano y adecuado no solo es una cuestión de reparación frente a daños ocasionados, sino, y de manera especialmente relevante, de prevención de que ellos sucedan". (STC 04223-2006-PA/TC, fund. 6)

De esta manera, la protección del medio ambiente puede hacerse efectiva desde la previsión de medidas reactivas que hagan frente a los daños que ya se han producido, pasando por medidas que hagan frente a riesgos conocidos antes de que se produzcan (prevención), hasta medidas que prevean y eviten amenazas de daños desconocidos o inciertos (precaución). (STC 0011-2015-AI/TC, fund. 149)

Finalmente, la protección al medio ambiente se encuentra interrelacionada con otros derechos, como la salud, vida, alimentación y la obligación estatal de conservar los recursos naturales. (RTC 2682-2015-AA/TC, fund. 10, STC 0011-2015-AI/TC, fund. 152)

Determinación de la intervención en el ámbito prima facie garantizado por el derecho a un medio ambiente adecuado y derechos conexos.

i) Del artículo 19 de la Ley 30230, se observa que el procedimiento sancionador excepcional del Oefa, que privilegia la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental, mediante la no sanción de las conductas infractoras en materia ambiental, que fueron corregidas, y la disminución del monto de las multas que corresponderían aplicarse, interviene en un nivel elevado en el derecho al medio ambiente adecuado, reconocido en el artículo 2.22 de la Constitución, por lo siguiente:

- El artículo 19 de la Ley 30230 permite que el procedimiento administrativo sancionador por conductas infractoras al medio ambiente concluya si es que el administrado corrige su conducta.

Sin embargo, al no sancionar la infracción en materia ambiental, de aquellas conductas que fueron corregidas, se elimina una medida que disuade la comisión de tales infracciones. Consecuentemente, al prescindir de dicho efecto disuasivo, se elimina un factor que promueve la prevención de los daños irreparables al medio ambiente. Y es que el medio ambiente puede ser dañado de manera irreparable con una sola conducta, pese a que luego se corrija; razón por la cual es relevante su prevención.

Un ejemplo que muestra la irreparabilidad de los daños ambientales, y que conlleva a la obligación de adoptar medidas preventivas, es el caso de la contaminación y desaparición de la laguna Shanshocochoa en Andoas, Loreto. En este caso, si bien el Oefa impuso multas y medidas de compensación ambiental, mediante las Resoluciones 534-2013-OEFA/DFSAI y 004-2015-OEFA/TFA-SEE, la pérdida de la laguna es irreparable.

En ese sentido, el cuestionado artículo 19 interviene gravemente el derecho a que el medio ambiente se preserve, mediante la prevención de daños irreparables, el cual es parte del contenido protegido por el derecho a un medio ambiente adecuado.

- Determinar que las multas que imponga el Oefa no podrán ser superiores al 50 % que le correspondería aplicar, salvo cuando las infracciones sean muy graves, reincidentes en el periodo de 6 meses, o sin autorización o instrumento de gestión ambiental, en los cuales se podrá aplicar el 100 %, obstaculiza el deber estatal de garantizar y proteger el medio ambiente adecuado. Por un lado, la reducción de las multas también incluye a las infracciones graves, sin embargo, no toma en cuenta que estas conductas pueden generar daños considerables en el medio ambiente. De otro lado, limitar la reincidencia de las infracciones a los 6 meses, deja un margen amplio a partir del cual se pueden



cometer las mismas infracciones sin que se les sancione con el monto de la multa completa que le correspondería.

En ambos escenarios, la reducción de la multa disminuye un elemento que disuade las conductas que pueden afectar el medio ambiente de manera irreparable; razón por la cual se interviene en un grado alto en la obligación de prevenir daños ambientales, la cual forma parte del contenido del derecho a que el medio ambiente se preserve.

ii) El derecho a la alimentación, reconocido en el artículo 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el artículo 11 inciso 1 del Pidesc, en concordancia con la IV disposición final y transitoria de la Constitución, “faculta a su titular a obtener una prestación positiva por parte del Estado, a fin de que este le provea o le haga accesibles los medios suficientes y adecuados que satisfagan sus requerimientos alimenticios de manera sostenible, cuando su titular se encuentre en una situación de vulnerabilidad que le impida satisfacerlos por sí mismo.” (STC 1470-2016-PHC/TC, fund. 39) En base a lo expuesto, si se elimina un factor que disuade la comisión de infracciones en materia ambiental (mediante la conclusión de los procedimientos sancionatorios en materia ambiental si es que el administrado corrige su conducta infractora y la reducción de las multas), se corre el riesgo de que se cometan conductas infractoras que lesionen severa e irreparablemente el medio ambiente, lo que podría involucrar la afectación de los recursos naturales utilizados para satisfacer los requerimientos alimenticios del individuo, vulnerando así gravemente el derecho a la alimentación, reconocido en el artículo 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el artículo 11 inciso 1 del Pidesc, en concordancia con la IV disposición final y transitoria de la Constitución.

iii) El derecho a la salud se orienta a la conservación y al restablecimiento del funcionamiento armónico del ser humano en su aspecto físico y psicológico (cfr. STC 0091 -2015-HC/TC, fund. 2). Teniendo en cuenta lo señalado, no prevenir el daño al medio ambiente, mediante la eliminación del elemento disuasorio en la comisión de infracciones en materia ambiental, afectaría gravemente el espacio en el que el individuo desarrolla su bienestar físico y psicológico, garantizado por el derecho a la salud, consagrado en los artículos 7 y 9 de la Constitución.

Con relación a la finalidad de la medida que interviene en los derechos alegados

En este examen, corresponde determinar si entre el medio adoptado y el fin que se persigue alcanzar existe una relación de causalidad.

Del artículo 19 de la Ley 30230, se observa que la disposición de privilegiar la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental, mediante la no sanción de conductas lesivas al medio ambiente que fueron corregidas y la reducción hasta el 50 % de las multas para, entre otras, las infracciones graves y reincidentes, que no fueron corregidas, tiene por objeto la promoción y dinamización de la inversión en el país. Así, en la 11ª Sesión Matinal del 3 de julio de 2014, página 2 del Diario de Debates de la Comisión Permanente, del periodo legislativo 2013-2014, en la que se



debió el proyecto de ley que dio origen a la Ley 30230, el Presidente de la Comisión de Economía, que aprobó dicho proyecto, indicó que —El objeto del dictamen [que dio origen a la Ley 30230, sic] es introducir medidas que reactiven y dinamicen la economía ante los riesgos de una desaceleración transitoria de la economía peruana, y de una reducción de su crecimiento potencial en los próximos años. Se ha diseñado una respuesta de política económica [...], que gira en torno a tres grandes ejes: fortalecer seguridad jurídica a los contribuyentes, reducción y mayor predictibilidad de costos para el sector privado y complementar el proceso de toma de decisiones con racionalidad económica”.

Se observa que este objetivo se logra debido a que muchas veces la adecuación de los administrados a las normas de protección del sistema ambiental generan retrasos en su preparación logística, que desincentivan su participación oportuna en el mercado, por lo que, darles un margen en el que puedan realizar sus actividades sin que se les sancionen por lesiones al medio ambiente si es que corrigen sus conductas infractoras, o reducirles la multa, estimula la inmediata participación de los administrados en el mercado.

Ahora bien, el objeto, que es la promoción y dinamización de la inversión en el país, promueve el ejercicio de los derechos a la libertad de empresa, libre iniciativa privada y libre competencia, reconocidos en los artículos 59, 58 y 61 de la Constitución, respectivamente.

En efecto, el derecho a la libertad de empresa, reconocido en los artículos 58 y 59 de la Constitución, garantiza a toda persona, natural y/o jurídica, participar en la vida económica de la Nación (determinada por cuatro tipos de libertades: libertad de creación de empresa y acceso al mercado, libertad de organización, libertad de competencia y libertad para cesar las actividades), y que el poder público no sólo debe respetar, sino que además debe orientar, estimular y promover (Cfr. STC 03479-2011-AA/TC, STC 1405-2010-AA). En ese sentido, el objeto de la medida adoptada en el cuestionado artículo 19, referido a la promoción y dinamización de la inversión en el país, materializa el deber del Estado de estimular y promover el derecho a la libertad de empresa.

Con relación a la libertad de competencia, consagrada en el artículo 61 de la Constitución, este derecho se define como la potestad de coexistencia de una pluralidad de ofertas en el campo de la producción, servicios o comercialización de productos de la misma especie por parte de un número indeterminado de agentes económicos. Esta facultad económica plantea el libre juego de la oferta y la demanda, y presupone la presencia de los tres requisitos siguientes: a) la autodeterminación de iniciativas o de acceso empresarial a la actividad económica; b) la autodeterminación para elegir las circunstancias, modos y formas de ejecutar la actividad económica; y c) la igualdad de los competidores ante la ley (STC 03479-2011-AA/TC, fund. 7). En el caso de autos, se aprecia que la promoción y dinamización de la inversión en el país promueve la pluralidad de ofertas en el campo de la producción, servicios y comercialización de productos.



De otro lado, se observa que la disposición de privilegiar la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental, mediante la no sanción de las conductas infractoras en materia ambiental si es que son corregidas y la disminución de las multas, tiene por objeto estructurar un modelo de comportamiento razonable en el ejercicio de la potestad sancionadora de la administración en materia ambiental, como también se sostiene en la sentencia de autos, emitida en mayoría (fundamentos 7 al 13). Ello se logra debido a que durante un plazo de 3 años, la administración estará en una fase pedagógica, en la que otorgará la posibilidad de adoptar medidas correctivas a fin de que estas puedan ser cumplidas antes de sancionar, y los administrados tendrán un plazo de 3 años para adentrarse a un comportamiento en pro del respeto del medio ambiente.

Finamente, el objeto referido en el párrafo anterior, alcanza la finalidad de garantizar el derecho a un medio ambiente adecuado, consagrado en el artículo 2.22 de la Constitución, pues si bien se limita la facultad sancionadora del Oefa, medida cuyo nivel de idoneidad será analizada más adelante, persigue también el control, mediante la pedagogía, de las actividades de los administrados que repercutan en el medio ambiente, lo cual está relacionado con el ejercicio de la obligación de garantizar y proteger el acceso a un medio ambiente adecuado.

En base a lo expuesto, se observa que la disposición de privilegiar la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental, mediante la no sanción de las conductas lesivas al medio ambiente si es que fueron corregidas y la reducción de las multas de las conductas que no fueron corregidas, alcanza la finalidad de garantizar el derecho a la libertad de empresa, libertad de competencia y el derecho a un medio ambiente adecuado.

Por lo tanto, corresponde examinar si existen medios alternos igualmente idóneos y si, llegado el caso, estos producen una menor afectación a los derechos intervenidos.

Respecto a la necesidad de la medida que interviene en los derechos alegados

Una medida alternativa sería sancionar las conductas infractoras en materia ambiental e imponer las multas por el monto completo, conforme corresponda, aunado a la publicidad tanto en la página web del Oefa, por ser el ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, como en diversos medios de comunicación, de las sanciones que podrían incurrir los administrados en caso incumplan las reglas en materia ambiental.

Al respecto, esta medida alcanzaría el mismo fin alcanzado con la medida dispuesta en el artículo 19 de la Ley 30230, de garantizar el derecho a un medio ambiente adecuado, pues con la publicidad tanto en la web del Oefa como en diversos medios de comunicación de las sanciones que podrían incurrir los administrados en caso incumplan las reglas de protección al medio ambiente, se lograría el control, mediante la pedagogía, de las actividades de los administrados que repercutan en el medio ambiente.



Aunado a ello, esta medida no restringiría los derechos a la protección de un medio ambiente adecuado, a la alimentación y a la salud de la persona, sino más bien los promovería, pues al sancionar la conducta infractora, que podría generar daños ambientales irreparables, independientemente de que se corrija o no, se tendría el efecto disuasivo para evitar dichos daños que afectarían irremediablemente el ambiente en el que el individuo se pueda desarrollar libremente, los recursos naturales que podría consumir y el grado de su bienestar físico y mental.

Sin embargo, esta medida no promueve la otra finalidad alcanzada por el artículo 19 de la Ley 30230, de promover los derechos a la libertad de empresa, libre iniciativa privada y libre competencia, mediante la promoción y dinamización de la inversión en el país, dado que sancionar las conductas infractoras en materia ambiental, desde la misma infracción, sin esperar que la conducta se corrija, retrasaría la organización y el acceso de la empresa en el mercado, la inversión privada y por ende la participación de una pluralidad de ofertas en el país, en tanto que el administrado se adecúe a las normas de protección del sistema ambiental antes de operar.

En base a lo expuesto, si bien la medida propuesta alcanza la finalidad de garantizar el medio ambiente adecuado, por determinar que el Oefa ejerza un control pedagógico hacia los administrados, con una menor lesión en los derechos al medio ambiente adecuado, alimentación y salud de la persona; no logra promover los derechos a la libertad de empresa, libre iniciativa privada y libre competencia.

En consecuencia, no se advierte otra medida que, lesionando en menor grado los derechos al medio ambiente adecuado, alimentación y salud de la persona, logre el mismo nivel de garantía del derecho a un medio ambiente adecuado y promoción de los derechos a la libertad de empresa, libre iniciativa privada y libre competencia; razón por la cual a continuación se evaluará la medida adoptada en el artículo 19 de la Ley 30230, a través de la ponderación.

Examen de proporcionalidad en sentido estricto

La ley de ponderación establece que cuanto mayor es el grado de aflicción de los derechos intervenidos (en la presente controversia, los derechos al medio ambiente adecuado, alimentación y salud de la persona), tanto igual o mayor debe ser la importancia de la satisfacción del fin (en el caso de autos es garantizar el derecho a un medio ambiente adecuado y promover los derechos a la libertad de empresa, libre iniciativa privada y libre competencia).

Como se indicó anteriormente, el grado de aflicción en los derechos a un medio ambiente adecuado, a la alimentación y a la salud es grave.

En efecto, las sanciones tienen efecto disuasorio, razón por la cual, no sancionar la conducta infractora del medio ambiente, que es corregida (dado que si el Oefa declara la existencia de la infracción, primero debe ordenar la adopción de medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora y suspender el procedimiento sancionador; luego, debe verificar el cumplimiento de lo ordenado; finalmente, si se corrigió la



conducta, se concluye el procedimiento; y, solo si no se corrige, podrá imponer la sanción respectiva), elimina un elemento que disuade las conductas que dañan el medio ambiente, que pueden tornarse irreparables, lo que afecta gravemente la obligación de prevenir daños ambientales, la cual forma parte del contenido del derecho a que el medio ambiente se preserve, reconocido en el artículo 2.22 de la Constitución.

Aunado a ello, se advierte que el cuestionado artículo 19 de la Ley 30230, realiza excepciones a la aplicación del 50 % de la multa, sin incluir en tales excepciones a las infracciones graves, que también pueden afectar severamente el medio ambiente, y a las conductas infractoras reincidentes luego del plazo de 6 meses, las cuales no por transcurrir dicho periodo, aminoran su efecto lesivo en el medio ambiente. Esta inclusión era necesaria, pues, teniendo en cuenta que las sanciones tienen un efecto disuasorio de la conducta infractora, disminuir hasta el 50 % a las infracciones graves y a las reincidencias luego de los 6 meses, aminora el efecto disuasorio en la comisión de tales conductas, que pueden generar graves daños al medio ambiente. En este sentido, la disminución de la multa a las infracciones al medio ambiente, sin considerar las conductas que pueden generar daños irreparables al medio ambiente, afecta en un nivel grave el derecho de toda persona de acceder a un medio ambiente adecuado.

De otro lado, permitir que el procedimiento administrativo sancionador por conductas infractoras al medio ambiente concluya si es que el administrado corrige su conducta, así como disminuir la multa por la infracciones graves o reincidentes luego de los 6 meses, genera un efecto de desprotección del medio ambiente –por el desincentivo de evitar incurrir en dichas conductas al no sancionárseles o al reducirseles la multa–, el cual, por la magnitud del daño, puede afectar los recursos naturales utilizados como alimentación para el ser humano; lo que se constituiría como una afectación grave del derecho a la alimentación, reconocido en el artículo 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el artículo 11 inciso 1 del Pidesc, en concordancia con la IV disposición final y transitoria de la Constitución.

Véase a modo de ejemplo, el caso del colapso parcial de uno de los depósitos de relaves de la Unidad Minera Caudalosa Chica, ocurrido el caso 25 de junio de 2010, en el distrito de Huachocolpa, provincia de Huancavelina. En ese caso, el Adjunto del Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas, de la Defensoría del Pueblo, Iván Lanegra Quispe, informó que –según cálculos preliminares, 50 000 metros cúbicos de los residuos mineros que estaban allí almacenados llegaron al río Escalera, aledaño a las instalaciones de la empresa, lo que originó una gravísima contaminación en la zona e impactó los ríos que reciben las aguas del río Escalera, en particular al río Opamayo. Como consecuencia, cerca de 450 pobladores que viven en la zona no pueden utilizar las aguas del río debido a la contaminación producida. Esto también ha afectado a los criaderos de truchas, además de 24 hectáreas de terrenos de cobertura natural.”¹ Como se puede apreciar, el colapso parcial de uno de los depósitos

¹ Defensoría del Pueblo, Adjunto del Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas, Iván Lanegra Quispe. En



de relaves afectó gravemente los recursos naturales (como el agua de los ríos, los criaderos de truchas y las hectáreas de terrenos) que los pobladores podían utilizar como alimentación.

Y, el desincentivo en la protección del medio ambiente, puede generar daños de magnitudes irreparables para el medio ambiente, lo que puede interferir en un nivel elevado en el bienestar físico y mental del individuo, contenido garantizado por el derecho a la salud, reconocido en los artículos 7 y 9 de la Constitución.

Por consiguiente, las afectaciones graves a los derechos al medio ambiente, alimentación y salud de la persona, expuestas *supra*, requieren de una justificación razonable para ser convalidadas constitucionalmente.

Sin embargo, en el presente caso se observa que la importancia del grado de fomento de los derechos a la libertad de empresa, libre iniciativa privada y libre competencia, y medio ambiente adecuado, no es igual, cuando menos, al grado de aflicción sufrido por los derechos intervenidos.

Ello debido a que la rigurosidad de las sanciones no es el único factor que se toma en cuenta para fomentar y dinamizar la inversión en el país, sino también intervienen otros factores como la oferta y demanda, la estabilidad económica, la burocracia estatal, etc. En este sentido, la flexibilización de las sanciones en materia ambiental incide en un grado medio en la promoción de la inversión en el país. Aunado a ello, si bien podría considerarse que la flexibilización de las sanciones, tal como está dispuesta en el artículo 19 de la Ley 30230, es un factor que fomenta la inversión; es relevante tener en cuenta que promueve una inversión sin responsabilidad social, sin compromiso con las generaciones presentes y futuras, pues desincentiva el respeto al medio ambiente y genera un margen de impunidad en conductas que pueden dañar el medio ambiente de manera irreparable. En este sentido, se advierte que la flexibilización de las sanciones en materia ambiental dispuesta, no promueve el desarrollo sostenible, por lo que fomenta en un nivel regular los derechos a la libertad de empresa, libre iniciativa privada y libre competencia.

Por su parte, si bien con la medida cuestionada se promueve un control, aunque disminuido, por el Oefa de las conductas infractoras en materia ambiental, dicho accionar no es suficiente, pues no toma en cuenta que la prevención en materia ambiental es muy relevante para garantizar el derecho a que el medio ambiente se preserve, en conexión con los derechos a la vida, salud, alimentación y libre desarrollo de la personalidad, de generaciones presentes y futuras, dado que por lo general los daños al medio ambiente son irreparables, y si esto ocurre, puede conllevar a la intervención absoluta de los derechos mencionados. En este sentido, si bien la medida

<https://www.defensoria.gob.pe/blog/fallo-la-prevencion-deslizamiento-de-relaves-en-huancavelica/>

Visitado el 25 de mayo de 2020.



cuestionada le da una facultad pedagógica de prevención al Oefa; con la suspensión de sancionar las conductas infractoras del medio ambiente, que luego son corregidas, y con la disminución de las multas, se elimina el elemento disuasivo que promueve en un nivel elevado la prevención de daños ambientales irreparables. En consecuencia, la medida cuestionada alcanza un nivel de mínimo de protección del derecho al medio ambiente adecuado.

En base a lo expuesto, cabe concluir que el grado de satisfacción del fin (el fomento de los derechos a la libertad de empresa, libre iniciativa privada, libre competencia, y medio ambiente), en cuyo nombre se han intervenido los derechos a un medio ambiente adecuado, alimentación y salud de la persona, es medio o mínimo.

Por consiguiente, en la medida que el grado de aflicción sufrido por los derechos a un medio ambiente adecuado, alimentación y salud de la persona, es grave, en tanto que el grado de satisfacción del fin es medio o mínimo, estimo que permitir que el procedimiento administrativo sancionador por conductas infractoras al medio ambiente concluya si es que el administrado corrige su conducta, así como disminuir la multa por la infracciones en materia ambiental (establecidos en el artículo 19 de la Ley 30230), es desproporcionado.

S.

RAMOS NÚÑEZ



VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

Conuerdo con la mayor parte de los puntos resolutive de la sentencia en mayoría y sus fundamentos, pero discrepo del análisis de constitucionalidad del artículo 37 de la ley impugnada, así como de la exhortación realizada a los poderes elegidos y a los gobiernos regionales.

Respecto a lo primero, el aludido artículo establece el ámbito de aplicación de los procedimientos especiales para el saneamiento físico legal de predios involucrados en el desarrollo de proyectos de inversión pública y privada. Los demandantes sostienen que ello vulnera los derechos territoriales y el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas.

La sentencia establece que los alcances del artículo 37 excluyen de su mandato a los territorios de los pueblos indígenas. Así, en la medida que dicha disposición no les resulta de aplicación, no debía tampoco serles consultada. Por tanto, declara **INFUNDADA** la demanda en este extremo, al no vulnerarse sus derechos territoriales ni su derecho a la consulta previa.

Comparto lo decidido respecto de los derechos territoriales de las comunidades campesinas y nativas, pero no lo correspondiente al derecho a la consulta previa. Este derecho no está reconocido por la Constitución sino deriva directamente del Convenio 169, como lo indica la propia sentencia en mayoría.

Este Convenio fue ratificado cuando el texto de la Constitución de 1993 ya había sido aprobado en referéndum. No podía, pues, añadirse una coma. Para que este Convenio 169 hubiese agregado un derecho fundamental a la Constitución, su aprobación tendría que haberse aprobado conforme al procedimiento de reforma constitucional.

No puede aceptarse la incorporación de derechos fundamentales a la Constitución de otra manera. Por tanto, mi voto es por declarar **IMPROCEDENTE** la demanda contra el artículo 37 de la Ley 30230, en el extremo que se alega la vulneración del derecho a la consulta previa.

Respecto a lo segundo, discrepo también de la exhortación efectuada en el quinto punto resolutive de la sentencia en mayoría, a los poderes elegidos y a los gobiernos regionales, para que debatan, con la participación de las comunidades campesinas y nativas, las propuestas de mejora de los procedimientos de titulación y demarcación de los territorios comunales.

Este Tribunal Constitucional no debe hacer exhortaciones, máxime si declara la demanda improcedente en un extremo e infundada en varios otros. Por demás, lo ordenado no ha sido objeto de análisis en este proceso de inconstitucionalidad y,



por tanto, podría vulnerarse el derecho fundamental al debido proceso, en su manifestación de derecho de defensa.

S.

SARDÓN DE TABOADA





Lima, 25 de mayo de 2020

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

En el presente caso discrepo respetuosamente una parte de lo contenido en la sentencia suscrita por la mayoría de magistrados, con base en las siguientes consideraciones:

1. En relación con el artículo 19 de la Ley 30230, “Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país” (en adelante la Ley), se establecía una regulación transitoria de tres años que, en términos generales, planteaba que la OEFA debía dedicarse sobre todo a labores de prevención ambiental, y se preveía asimismo una reducción sustancial de las sanciones frente a infracciones ambientales. Al respecto, considero que ha operado la sustracción la materia, pues a la fecha ya transcurrieron los tres años en los que tuvo efectos esta regulación.
2. Por otra parte, el artículo 21 de la Ley simplifica diversos procedimientos; en resumidas cuentas, reduce el plazo para emitir los estudios de impacto ambiental (EIA) a cuarenta y cinco días, dispone que el EIA debe emitirse aunque no hayan llegado los informes vinculantes y no vinculantes requeridos, y prevé asimismo que se establezcan sanciones graves para los funcionarios que no cumplan dentro de los plazos.
3. Al respecto, considero que, a partir de una *interpretación orientada* a la Constitución, la mejor forma adecuada de optimizar los tiempos y de tutelar el derecho al ambiente es dándole más recursos (humanos, logísticos, económicos) al Estado, y no recortando los plazos o amenazando a los funcionarios. Asimismo, constato que en los actuados, y tampoco en el proyecto de sentencia, no aparece ningún dato fáctico que acredite que con los recursos existentes será posible alcanzar la medida perseguida (examen de idoneidad) ni tampoco que no existe una medida alternativa que permita alcanzar lo mismo sin sacrificar la institucionalidad orientada a la defensa del ambiente (examen de necesidad), análisis que eran necesarios en el marco del test de proporcionalidad. En tal sentido, considero que en este extremo la demanda debe declararse fundada.
4. En lo que concierne al artículo 23 de la Ley, allí establece que los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) y los Límites Máximos Permisibles (LMP) se aprueban por “decreto supremo refrendado por los sectores vinculados” y que estos “deben basarse en criterios de protección de la salud, el ambiente, así como en un análisis de impacto regulatorio y económico sobre las industrias y poblaciones involucradas”. Al respecto,



considero nuevamente que una *interpretación orientada* a la Constitución (en este caso, orientada a la tutela del ambiente) pone en evidencia que es contraproducente que los sectores controlados participen emitiendo tales decretos supremos, más aun cuando a estos se les pone en igual posición que a los ministerios encargados del control (esto, a diferencia de lo que ocurre con la regulación planteada por el artículo 20, en los que participa todo el Consejo de Ministros) y porque, además de ello, se requiere específica y obligatoriamente un –análisis de impacto regulatorio y económico”.

5. Por otra parte, estoy de acuerdo con lo demás que contiene la sentencia, en especial con lo referido a la interpretación conforme con la Constitución que se emite en relación con los artículos 36 al 51 y el artículo 57, salvaguardando del derecho de los pueblos y las comunidades. Asimismo, estoy a favor de la exhortación realizada al Poder Legislativo, al Poder Ejecutivo y a los Gobiernos Regionales para que resuelvan los problemas vinculados con la titulación y demarcación de tierras comunales
6. Por las consideraciones aquí expuestas, considero entonces que debe declararse improcedente la demanda respecto del artículo 19 de la Ley, fundada en relación con los artículos 21 y 23, e infundada en lo demás que contiene la demanda, con las salvedades formuladas en la sentencia.

S.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA