

PROCESO ZEE - OT CAJAMARCA

Ayuda Memoria: Estado actual, al 08 de marzo de 2018

Ing. Carlos Cerdán Moreno
Especialista SIG
SGAT - GR Cajamarca

1. ANTECEDENTES DEL PROCESO

A la fecha, el proceso de ZEE-OT del departamento de Cajamarca ha tenido dos grandes fases diferenciadas: ZEE y Estudios Especializados.

Como se aprecia en la figura 1, en la primera fase se culminó y aprobó la propuesta de ZEE a fecha octubre de 2012; con lo cual el equipo técnico hizo el lanzamiento del proceso de OT en noviembre del mismo año.

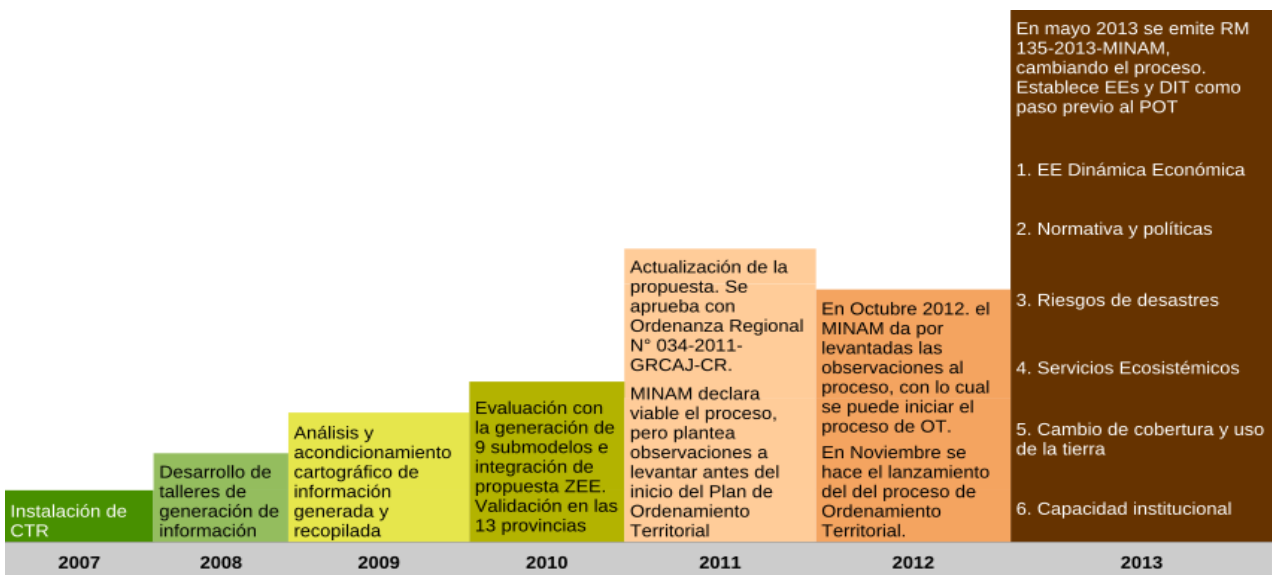


Figura 1: Primera fase: ZEE-OT

En mayo de 2013, mediante RM 135-2013-MINAM se establece como paso previo para el Plan de Ordenamiento Territorial - POT, la elaboración de los Estudios Especializados - EE y el Diagnóstico Integrado del Territorio DIT. Los EE iniciaron ese año, culminándose todos (excepto Dinámica Económica) hasta diciembre de 2014.

En ninguno de los casos el MINAM dio una opinión favorable, sino que hizo nuevas observaciones que, ese mismo año 2014, en el caso de los EE "Normativa y políticas" y "Cambio de cobertura y uso de la tierra" conllevaron a una 2ª versión; y el EE "Servicios ecosistémicos" llegó hasta una 3ª versión, pero estas versiones tampoco recibieron la correspondiente opinión favorable, indicando el MINAM que habría una nueva guía, para cada estudio, en la que se aclararían las observaciones.

Entre los años 2015 y 2016, el MINAM emitió nuevos lineamientos para cada estudio especializado, bajo los cuales se tenían que adecuar (o rehacer) los Estudios Especializados; etapa en la cual nos encontramos actualmente.

1. EE Dinámica Económica			1° versión (Diciembre)	2° versión (Junio)	
2. Normativa y políticas	1° versión (Diciembre)	2° (Julio) 3° (Noviembre)		4° versión (Mayo)	
3. Riesgos de desastres		1° versión (Noviembre)			2° versión (Diciembre)
4. Servicios Ecosistémicos	1° versión (Diciembre)	2° (Junio) 3° (Octubre)		4° versión (Abril)	¿CULMINADO?
5. Cambio de cobertura y uso de la tierra		1° (Julio) 2° (Diciembre)			3° (Setiembre) Reiteración (Setiembre) ¿CULMINADO?
6. Capacidad institucional		1° versión (Julio)		2° versión (Setiembre)	
	2013	2014	2015	2016	2017
					2018

Figura 2: Segunda fase: Estudios Especializados

2. ESTADO ACTUAL DEL PROCESO

a) Estudios Especializados

Los estudios especializados se mantienen con observaciones por levantar a satisfacción del MINAM, a excepción de dos estudios, que como se sugiere en la figura 2, podrían considerarse como culminados por cuanto sobre ellos se han cursado las siguientes comunicaciones:

Tabla 1: Estudios especializados que se podrían considerar culminados

Estudio	Comunicación
Servicios ecosistémicos.	<p>Mediante Oficio 247-2016-MINAM/DVMDERN/DGOT, de fecha 15-06-2016, la DGOT condiciona la opinión favorable de la conformación de la CTR de Instrumentos Técnicos Sustentatorios del OT, la cual debería validar este estudio.</p> <p>Mediante Oficio 185-2016-GRC.CAJ-GR, de fecha 05-07-2016, el GR Cajamarca presenta inconformidad sobre requerimiento de que este estudio sea validado por una CTR de ITS del OT, pues este procedimiento no está estipulado en las normas vigentes.</p> <p>Mediante Oficio 397-2016-MINAM/DVMDERN/DGOT de fecha 22-07-2016, la DGOT reitera requerimiento de conformación de una CTR de ITS del OT.</p>
Análisis de los cambios de la cobertura y uso de la tierra.	<p>Mediante Oficio 246-2017-MINAM/DVMDERN/DGOTA, de fecha 30-11-2017, la DGOTA concluye que se incorporaron las recomendaciones de informe 037-2017-MINAM, pero no emite opinión favorable.</p> <p>Mediante Oficio 004-2018-GR-CAJ/GRPPAT/SGAT de fecha 05-01-2018, la SGAT envía otra versión (con adiciones mínimas), resaltando que se levantaron e incorporaron las recomendaciones del MINAM y reiterando la solicitud de opinión favorable.</p> <p>Mediante Oficio 28-2018-MINAM/DVMDERN/DGOTA, de fecha 25-01-2018 la DGOTA indica que el estudio especializado se encuentra consistente y conforme.</p>

Como se indica más arriba, estos estudios podrían considerarse como culminados pues en el caso de Servicios Ecosistémicos la entonces DGOT condicionó la opinión favorable a la conformación de una CTR para Instrumentos Técnicos Sustentatorios del OT. Como ya se cuenta con la CTR del proceso ZEE-OT, luego de solicitar infructuosamente la reconsideración de la RM 087-2015-MINAM, se procedió a la adecuación de la CTR ZEE-OT, sin poderse culminar, pero además con un nuevo cambio en las normas, que ahora deja sin competencia en Ordenamiento Territorial al MINAM (ver tabla 5). Ante este vacío,

a efectos prácticos se debería continuar con esta CTR, y se podría validar dicho Estudio Especializado.

En el caso del EE de cambios de la cobertura y uso de la tierra, por dos veces el MINAM ha respondido que dicho estudio se encuentra conforme, pero no brinda la opinión favorable porque ya no tiene la competencia para ello.

Teniendo en cuenta que por DS N° 300-2009-EF se concluye la efectivización del proceso de transferencia de funciones sectoriales en Materia Ambiental y de Ordenamiento Territorial en lo referente al artículo 53 de la Ley N° 27897 - Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, por la cual el Gobierno Regional de Cajamarca adquiere, entre otras, las siguientes 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.*

Entonces, en función a esto último, y en vista que a la fecha no existe un ente rector en Ordenamiento Territorial, el Gobierno Regional Cajamarca ¿podría aprobar el EE de cambios de cobertura y uso de la tierra?

Ante esta coyuntura, el día 28-02-2018, se ha enviado al MINAM el Oficio N° 018-GR.CAJ-GR/GRPPAT/SGAT, elevando la siguiente consulta:

¿ Qué entidad tiene actualmente la rectoría de los procesos de Ordenamiento Territorial en el Perú?; ¿Con qué órgano del gobierno central se debe coordinar los aspectos inherentes a los procesos de Ordenamiento Territorial? Como la R.M. N° 135-2013-MINAM y sus posteriores normas relacionadas atribuyen al MINAM funciones en Ordenamiento Territorial que ya no tiene, ¿cuál debería ser el procedimiento para obtener la opinión favorable para los instrumentos técnicos sustentatorios del ordenamiento territorial y .a qué entidad se debe solicitar esta opinión favorable? ¿Cómo se debe continuar con el proceso de Ordenamiento Territorial de Cajamarca?.

En cuanto a los otros estudios especializados, las últimas coordinaciones son mostradas en la tabla 2.

Tabla 2: Estudios Especializados en proceso

Estudio	Comunicación
Dinámica económica regional.	Mediante Oficio 761-2017-GR-CAJ/GRPPAT/SGAT de fecha 20-07-2017, la SGAT envía la segunda versión del EE solicitando opinión favorable del MINAM. A la fecha sin respuesta por parte del MINAM.
Normativa y políticas con incidencia territorial.	Mediante Oficio 869-2017-GR-CAJ/GRPPAT/SGAT de fecha 19-07-2017, la SGAT envía la quinta versión del EE solicitando opinión favorable del MINAM. Mediante Oficio 194-2017-MINAM/DVMDERN/DGOTA, de fecha 10-10-2018, la DGOTA alcanza la revisión del EE, solicitando que se incorporen las recomendaciones incluidas en informe adjunto a dicho documento.
Evaluación del riesgo de desastres y vulnerabilidad al cambio climático.	Mediante Oficio 006-2018-GR-CAJ/GRPPAT/SGAT de fecha 05-01-2018, la SGAT envía la segunda versión del EE solicitando opinión favorable del MINAM. Mediante Oficio 44-2018-MINAM/DVMDERN/DGOTA, de fecha 13-02-2018, la DGOTA alcanza la revisión del EE, con observaciones a tomar en cuenta.
Capacidad institucional.	Mediante Oficio 112-2017-GR-CAJ/GRPPAT/SGAT de fecha 25-04-2017, la SGAT envía la tercera versión del EE solicitando opinión favorable del MINAM A la fecha sin respuesta por parte del MINAM.

En este caso, mediante Oficio N° 58-2018-GR-CAJIGRPPAT/SGAT de fecha 28-02-2018, se ha solicitado al MINAM brindar respuesta sobre los EE que están pendientes de ello.

b) Normatividad

Luego de la RM 135-2013-MINAM, se han emitido otros dispositivos normativos que están incidiendo en el actual desarrollo del proceso, así, en relación a los Estudios Especializados, tenemos los dispositivos mostrados en la tabla 3.

Tabla 3: Guías de los Estudios Especializados

Estudio	Dispositivo
Dinámica económica regional.	RM 156-2015-MINAM (21-06-2016)
Normativa y políticas con incidencia territorial.	RM 136-2015-MINAM (26-05-2015)
Evaluación del riesgo de desastres y vulnerabilidad al cambio climático.	RM 008-2016-MINAM (27-01-2016)
Servicios ecosistémicos.	RM 311-2015-MINAM (05-11-2015)
Análisis de los cambios de la cobertura y uso de la tierra.	RM 081-2016-MINAM (28-03-2016)
Capacidad institucional.	RM 159-2015-MINAM (15-06-2015)

De superarse la fase de Estudios Especializados, se pasaría a las siguientes fases, que también están normadas por sus correspondientes guías:

Tabla 4: DIT y POT

Etapa	Dispositivo
Diagnóstico Integrado del Territorio	RM 172-2016-MINAM (07-07-2016)
Plan de Ordenamiento Territorial	RM 173-2015-MINAM (07-07-2016)

Téngase en cuenta que actualmente, según DS 300-2009-EF el Gobierno Regional Cajamarca tiene transferidas las competencias en Ordenamiento Territorial, enumeradas en el Art. 53 - incisos desde a) hasta j), de la ley 27867 y su modificatoria por ley 27902; con lo cual estamos facultados para: " Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar planes y políticas en materia ambiental y de ordenamiento territorial, en concordancia con los planes de los Gobiernos Locales (...) " ; se entiende que esto se hace al amparo y armonía de las normas en la materia; pero también hay que tener en cuenta que en el camino se han emitido otras normas que complican (aún más), hacen incierto, o incluso tienen incidencia negativa en el proceso, como las que se presentan en la tabla 5.

Tabla 5: Normas de incidencia negativa en el proceso

Dispositivo	Cita	Comentarios
Ley 30230 (12-07-2014)	Art. 22 Ordenamiento territorial Ni la Zonificación Económica Ecológica, ni el Ordenamiento Territorial asignan usos ni exclusiones de uso.	Se quita el carácter vinculante que deberían tener los Planes de Ordenamiento Territorial. Entonces, si los POTs solos "orientan" ¿por qué hacer tan complicada la obtención de opinión favorable del MINAM para los EE, DIT y POT?
RM 087-2015-MINAM (17-04-2015)	Sobre la Comisión Técnica de Instrumentos Técnicos Sustentatorios del Ordenamiento Territorial	Determina otra Comisión Técnica, que para el caso de Cajamarca significaría cesar la CTR del proceso ZEE-OT, en funciones desde el año 2007. Luego de solicitar, infructuosamente, al MINAM la reconsideración de esta norma, se optó por la adecuación a la norma, pero no se ha podido concretar por la falta de los representantes de Pueblos Indígenas y/o Comunidades Campesinas.
DS 002-2017-MINAM ROF MINAM (28-04-2017)	Art. 5 Funciones del MINAM (...)Establecer la política, los criterios, las herramientas y los procedimientos de carácter general para el Ordenamiento Territorial Ambiental, en coordinación con los tres niveles de gobierno, y conducir su proceso.	El MINAM deja las competencias en OT, para centrarse solamente en OT Ambiental. No está definida qué instancia es el ente rector en OT. Luego de esta norma, al parecer el MINAM no ha dado ninguna opinión favorable en ningún proceso del Perú. Es curioso que un año antes, durante la gestión del ministro Pulgar Vidal, la DGOT haya indicado en una publicación: "(...) intentar alegar que al amparo de la Ley General del Ambiente o la Ley del Sistema Nacional de Gestión Ambiental corresponde al MINAM tan solo el OT Ambiental, no resiste el más mínimo análisis" ¹

3. OTRAS ACTIVIDADES: PDU Cajamarca

Durante el año 2017, el Plan de Desarrollo Urbano - PDU de la ciudad de Cajamarca fue socializado en el seno de la CTR. Con el apoyo de la sub comisión ad hoc se encontraron diversos aspectos que debían ser corregidos, como por considerar la zona de Ronquillo como zona residencial R2, lo cual no es correcto por cuanto existen dos estudios (PNUD y UNC) que caracterizan esta zona como de peligro de deslizamientos continuos.

1 *Ordenamiento Territorial en el Perú (2011-2015). Avances concretos para la sostenibilidad del MINAM en ejercicio de su rol Rector.* Dirección de Ordenamiento Territorial - Ministerio del Ambiente. 270 pp. Lima. Abril 2016. Ver página 35.

Esta y otras recomendaciones se plasmaron en el Informe Técnico N° 02-2017-GR-CAJ/GRPPAT/SGAT/WMMCH, que fue hecho llegar a la Municipalidad Provincial de Cajamarca - MPC; al Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento MVCS; y otras instituciones relacionadas con el tema.

Visto en retrospectiva este proceso, y teniendo en cuenta que las competencias y responsabilidades en materia de Acondicionamiento Territorial (y PDU) por parte del Gobierno Regional se encuentran en la Sub Gerencia de Acondicionamiento Territorial, se considera necesario mejorar los canales de comunicación según el esquema de la derecha, de la figura 3.

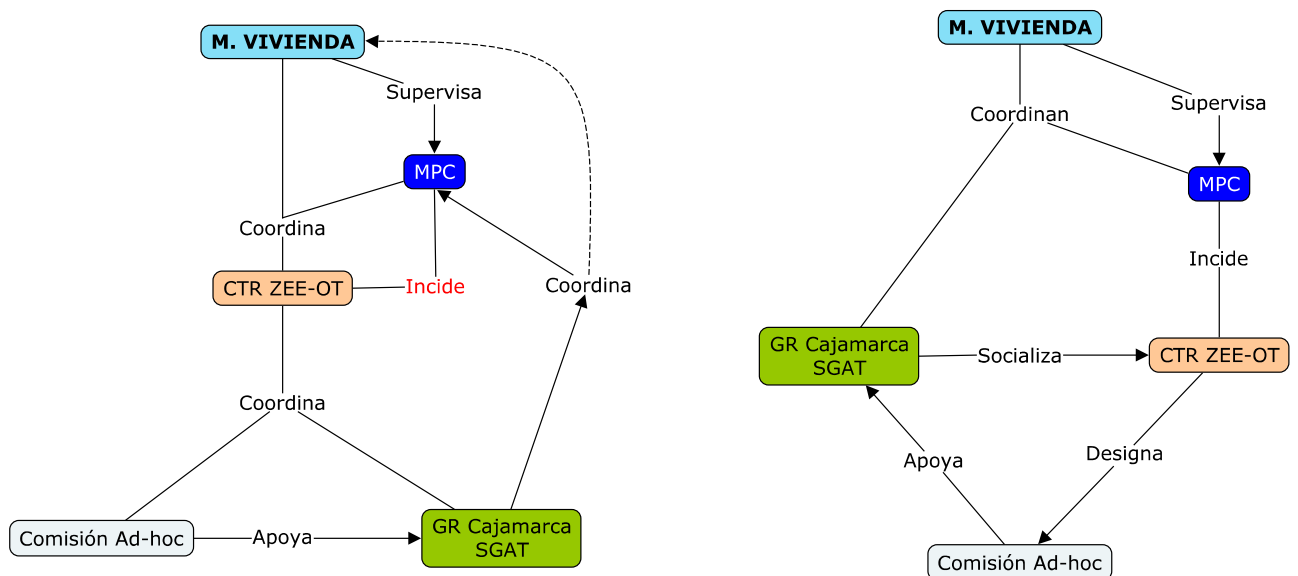


Figura 3: Proceso de revisión de PDU. Izquierda: cómo se hizo. Derecha: propuesta de mejora

Cajamarca, 09 de Marzo de 2018