Proyecto de Ley N°...6859 / 2023-CR

CONGRESO de la REPÚBLICA

RUTH LUQUE IBARRA
Congresista de la República

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

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
24 ENE. 2024
RECIBIDO
Firma: Hora: 14:30

PROYECTO DE LEY QUE PROMUEVE LA CONSERVACIÓN DE LAS ÁREAS VERDES URBANAS Y DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CONSERVACIÓN DEL BOSQUE URBANO DE LA AVENIDA SEPARADORA INDUSTRIAL

Los congresistas de la República que suscriben, a iniciativa de la congresista **RUTH LUQUE IBARRA**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Estado y conforme lo establecen los artículos 74 y 75 del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente proyecto de ley;

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE PROMUEVE LA CONSERVACIÓN DE LAS AREAS VERDES URBANAS Y DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CONSERVACIÓN DEL BOSQUE URBANO DE LA AVENIDA SEPARADORA INDUSTRIAL

Artículo 1. Objeto de la ley

El objeto de la presente ley es establecer disposiciones destinadas a promover la protección de las áreas verdes de dominio público y el arbolado urbano frente a los proyectos de infraestructura vial que afecten su conservación, vulnerando el derecho de los vecinos a gozar de un ambiente adecuado para el desarrollo de sus vidas, así como declarar de interés nacional la conservación del bosque urbano de la Avenida Separadora Industrial que atraviesa las circunscripciones de los distritos de El Agustino, Santa Anita, Ate, La Molina y San Luis, de Lima Metropolitana.

Artículo 2. Opinión técnica del Ministerio del Ambiente

En la etapa de formulación, los proyectos de infraestructura vial que prevean un trazo que posiblemente afecte áreas verdes de dominio público o arbolado urbano, requieren la opinión técnica favorable del Ministerio del Ambiente, según los criterios ambientales que este ministerio establezca para asegurar en estos casos la preservación de las áreas verdes, el arbolado urbano y los corredores ecológicos urbanos.

Artículo 3. Participación ciudadana en proyectos de infraestructura vial que afecten áreas verdes de dominio público o arbolado urbano

Durante las etapas para la elaboración y aprobación de los estudios ambientales de los proyectos de inversión vial que contemplen un trazo que afecte áreas verdes de dominio público o arbolado urbano, el titular del proyecto de inversión obligatoriamente lleva a cabo talleres participativos y audiencias públicas, entre otros mecanismos de participación ciudadana, de acuerdo con los criterios que establezca el Ministerio del Ambiente.

Artículo 4. Corredores ecológicos urbanos

Las municipalidades provinciales y distritales coordinan y articulan acciones para promover, establecer, mantener y ampliar la continuidad de áreas verdes de domino público y arbolado urbano entre sus circunscripciones, con accesos a las personas que aseguren su uso público recreativo.

Artículo 5. Compensación ambiental de las áreas verdes afectadas

En la etapa de elaboración y para continuar con la etapa de aprobación, los estudios ambientales de los proyectos de infraestructura vial que contemplen un trazo que afecte áreas verdes de dominio público o arbolado urbano, contienen medidas para compensar las áreas verdes o arbolado afectado, proporcional a los daños o perjuicios ambientales causados por el desarrollo del proyecto, que se ejecutará en las circunscripciones de las poblaciones afectadas, de acuerdo con los lineamientos que establezca el Ministerio del Ambiente.

Los proyectos de infraestructura vial que contemplen un trazo que afecte áreas verdes de dominio público o arbolado urbano que cuentan con certificación ambiental, adoptan las medidas de compensación señaladas en el párrafo anterior, de acuerdo con el procedimiento que para tal efecto establezca el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

Firmado digitalmente por: SANCHEZ PALOMINO Roberto Helbert FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/01/2024 12:15:19-0500

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

PRIMERA. Declaración de interés nacional la conservación del bosque urbano de la avenida Separadora Industrial

Declárese de interés nacional la conservación del bosque urbano ubicado en la avenida Separadora Industrial, que atraviesa las circunscripciones de los distritos de El Agustino, Santa Anita, Ate, La Molina y San Luis, de Lima Metropolitana, a fin de cautelar el derecho a gozar de un ambiente adecuada para el desarrollo de la vida de los vecinos de estos distritos.

Lima, 23 enero de 2024

Firmado digitalmente por: LIMACHI QUISPE Nieves Esmeralda FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/01/2024 09:52:16-0500

Firmado digitalmente por: LUQUE IBARRA Ruth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/01/2024 08:23:52-0500

Firmado digitalmente por: ECHEVERRIA RODRIGUEZ Hamlet FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 24/01/2024 12:02:27-0500

Firmado digitalmente por: CORTEZ AGUIRRE Isabel FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 24/01/2024 09:39:36-0500

Firmado digitalmente por: BAZAN NARRO Sigrid Tesoro FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/01/2024 09:29:26-0500

Firmado digitalmente por: BAZAN NARRO Sigrid Tesoro FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/01/2024 09:29:45-0500

EXPOSICION DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1.1. Marco jurídico

Sobre el derecho a un medio ambiente adecuado y equilibrado

La Constitución Política del Perú, en su artículo 2.22, consagra el derecho de toda persona a gozar de un medio ambiente adecuado y equilibrado en los siguientes términos: "Toda persona tiene derecho: a la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida".

De la misma forma, el Estado peruano ha reconocido, mediante la ratificación de tratados internacionales en materia de derechos humanos como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, el carácter fundamental del derecho a gozar de un ambiente adecuado para el desarrollo de la vida de las personas y, por ende, su deber de proteger, respetar, hacer respetar este derecho.

En ese sentido, el Tribunal Constitucional "considera al medio ambiente, equilibrado y adecuado, como un componente esencial para el pleno disfrute de otros derechos igualmente fundamentales reconocidos por la Norma Suprema y los tratados internacionales en materia de derechos humanos". De igual manera, señala que "el medio ambiente, así entendido, implica las interrelaciones que entre ellos se producen: clima, paisaje, ecosistema, entre otros"[1].

En atención a ello, el Estado y las instituciones que la conforman, asumen la obligación de que el derecho al medio ambiente se preserve a través de acciones tuitivas orientadas a recuperar, mejorar y preservar la calidad del ecosistema, no solo para garantizar el auto desarrollo y disfrute en el presente; sino también para las futuras generaciones.

---

[1] Tribunal Constitucional, "STC EXP. Nº 0964-2002-AA/TC" https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/7B7B4D7C2FBA08D805257C7B0070E290/$FILE/EXP_N%C2%B0_0964-2002.pdf

Sobre el rol de los gobiernos locales en la preservación de las áreas verdes

El artículo I, del Título Preliminar de la Ley General del Ambiente, Ley 28611, establece que "Toda persona tiene el derecho irrenunciable a vivir en un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida, y el deber de contribuir a una efectiva gestión ambiental y de proteger el ambiente".

En concordancia, el artículo 23, numeral 2, precisa que "los gobiernos locales deben evitar que actividades o usos incompatibles que, por razones ambientales, se desarrollen dentro de una misma zona o en zonas colindantes dentro de sus jurisdicciones". Asimismo, señala que los gobiernos locales "deben de asegurar la preservación y la ampliación de las áreas verdes urbanas y periurbanas de que dispone la población."

Por otro lado, la Ley 31199, Ley de Gestión y Protección de los espacios públicos, establece el marco normativo para la gestión, protección, manejo y sostenibilidad de los espacios públicos, en tanto elementos esenciales para la mejora de la calidad de vida de las personas y del ambiente en la ciudad; así como garantizar su uso público, a través del trabajo coordinado, participativo y técnicamente consistente de las instituciones y organismos competentes.

Define a los espacios públicos, como espacios abiertos, de uso y dominio público del Estado, localizados en la ciudad y que están destinados por su naturaleza, uso o afectación, a la satisfacción de necesidades colectivas, como el descanso, la recreación, la expresión cultural, el intercambio social, el entretenimiento y la movilidad a lo largo del ciclo de vida de los ciudadanos; y determina la naturaleza jurídica del espacio público, calificándolos como inalienables, inembargables e imprescriptibles, al ser bienes de dominio público. Además, declara su carácter de intangibilidad.

Esta ley atribuye a la municipalidad provincial la planificación de la gestión y manejo de los espacios públicos, para lo que cuenta con el apoyo y la concertación de las entidades que cumplen funciones y/o administren el espacio de uso público. Asimismo, incorpora la activa participación de los ciudadanos a fin de lograr compromisos para su protección, conservación y mantenimiento en tanto el ejercicio de la ciudadanía consolida y profundiza la democracia.

Asimismo, la Ordenanza Municipal N° 1852, Ordenanza para la Conservación y Gestión de Áreas verdes en la Provincia de Lima establece los lineamientos generales para las municipalidades distritales, que rige la gestión de áreas verdes de la provincia de Lima, contribuyendo con la creación, conservación, protección, valoración, manejo, mantenimiento y sostenibilidad de las áreas verdes como elementos esenciales para la mejora de la calidad de vida de las personas y del ambiente en la ciudad, garantizando la gobernanza y su uso público.

1.2. La importancia de los bosques urbanos en el contexto mundial

En el marco del Objetivo 11 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), sobre Ciudades y Comunidades Sostenibles, el informe Perspectivas del Medio Ambiente Mundial para las Ciudades: hacia ciudades sostenibles y justas, elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), señala que Los árboles urbanos proporcionan múltiples beneficios para las ciudades y sus habitantes por lo que es indispensable cuidarlos y protegerlos.

Asimismo, precisa que los árboles y bosques urbanos desempeñan un papel importante en el aumento de la biodiversidad urbana, proporcionando plantas y animales con un hábitat, alimentos y protección favorables. Señala también que los árboles y bosques urbanos en ciudades con altos niveles de contaminación, pueden mejorar la calidad del aire, haciendo que sean lugares más saludables para vivir.

El informe señala que vivir cerca de espacios verdes urbanos y tener acceso a ellos puede mejorar la salud física y mental, por ejemplo, al disminuir la presión arterial alta y el estrés. Esto, a su vez, contribuye al bienestar de las comunidades urbanas.

Entre otros puntos, el informe también señala que una ciudad con infraestructura verde bien planificada y administrada se vuelve más sostenible, mejora la calidad de vida, se adapta mejor al cambio climático, reduce el riesgo de desastres y conserva los ecosistemas.

1.3. Gobernanza y participación para la protección y conservación de las áreas verdes

El Plan de Desarrollo Metropolitano (PDM) es el instrumento técnico-normativo que orienta y regula la gestión territorial y el desarrollo urbano sostenible de las áreas metropolitanas, conformadas por jurisdicciones distritales. Este instrumento forma parte del Plan de Desarrollo Municipal Provincial Concertado, al que hace referencia en su artículo 97° la Ley N° 27972 - Ley Orgánica de Municipalidades.

Al respecto, el Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima 2021-2040 – PLANMET 2040, aprobado mediante Ordenanza Nº 2499-2022, en fecha 14 de septiembre de 2022[2], precisa, entre otros puntos, que respecto a las áreas verdes de Lima Metropolitana (año 2017), todos los distritos en su mayoría presentan déficit de áreas verdes con algunas excepciones de los distritos de San Borja (Lima Centro),

---

[2] Municipalidad Metropolitana de Lima.
https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3851856/Ord.%202499-2022%20%2B%20PLANMET%202040%20%281%29.pdf.pdf?v=1668791607

Los Olivos (Lima Norte), La Molina (Lima Este), San Juan de Miraflores (Lima Sur), Lima Balnearios (San Bartolo).

Por otro lado, el Plan de Desarrollo Concertado de Lima Metropolitana 2023-2035[3], aprobado mediante Ordenanza Nº 2543, en fecha 27 de abril de 2023, señala que las áreas verdes de uso público son de carácter intangible, inalienable e imprescriptible, por lo que su conservación, protección, mantenimiento son acciones que, por razones de salud pública, calidad de vida, bienestar colectivo, equilibrio ecológico y sostenibilidad urbana forman parte de la Política Metropolitana del Ambiente. Por ende, la Municipalidad Metropolitana de Lima y las municipalidades distritales están obligadas a conservar, defender, proteger y mantener en buen estado las áreas verdes de uso público bajo su jurisdicción.

Asimismo, precisa que las áreas verdes y el arbolado urbano brindan múltiples servicios ambientales a la ciudadanía, tal como la generación de oxígeno, disminución de los niveles contaminantes en el aire, amortiguamiento del ruido, regulación del clima, disminución de la erosión del suelo, además de representar sitios de refugio, protección y alimentación de la fauna silvestre. Asimismo, brindan servicios sociales constituyendo espacios para la convivencia, el esparcimiento, la recreación activa y pasiva de sus habitantes, contribuyendo al mejoramiento en la calidad de vida de los ciudadanos.

Señala también que la provincia de Lima cuenta con una superficie de área verde habilitada de 29,822,768.89 m^2, y un índice per cápita de 3.5 m^2 de área verde por habitante, aproximadamente. Esta superficie de área verde está conformada por áreas verdes distritales y las que se encuentran bajo administración de las Empresas Municipales y Organismos Públicos Descentralizados de la MML, tal es el caso de SERPAR-LIMA, PROHVILLA, APCV, PATPAL FBB, EMILIMA S.A., EMAPE S.A. y la ATU.

La provincia de Lima presenta un déficit de 47,029,694.3 m^2 de área verde, en base a la publicación de ONU Hábitat de 2015, donde rescata que la Organización Mundial de la Salud (OMS) recomienda que las ciudades tengan un mínimo de 9 m^2 por habitante. Del mismo modo se recomienda la presencia de 1 árbol por cada 3 habitantes de la ciudad, lo que genera una demanda de 25,724,922 árboles en Lima Metropolitana.

---

[3] Municipalidad Metropolitana de Lima.
https://www.munlima.gob.pe/wp-content/uploads/2023/05/PDC-MML-2023-2035_V05FF.pdf

En las áreas verdes y arbolado urbano en los clubes zonales, parques metropolitanos y el parque de la reserva se han registrado a la fecha un total de 79 especies de aves, siendo los puntos con mayor riqueza de especies, el Bosque de Ancón con 65 especies, Club zonal Huáscar con 41especies, Parque de la Exposición con 29 especies, Club Zonal Huayna Cápac con 27 especies, Parque de la Reserva con 27 especies y el Parque de los Anillos con 22 especies.

En atención a lo expuesto, la protección y conservación de las áreas verdes y el arbolado urbano requiere la participación de los distintos niveles de gobierno y la ciudadanía, más aún si podrían verse afectados por proyectos de infraestructura vial, en cuyo caso se requiere el liderazgo del Ministerio del Ambiente, en su calidad de ente rector del Sistema Nacional de Gestión Ambiental y del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, y de los gobiernos locales, quienes tienen a su cargo la protección de estas áreas.

1.4. La situación de bosque urbano de la avenida Separadora Industrial

El bosque urbano de la avenida Separadora Industrial que atraviesa los distritos de El Agustino, Santa Anita, Ate, La Molina y San Luis de la Municipalidad Metropolitana de Lima, es un espacio único y vital que alberga a más de 10,000 árboles con más de 40 años en el lugar, que genera un ecosistema especial que proporcionan refugio y supervivencia a diversas especies animales y vegetales.

Asimismo, existen plataformas deportivas, y espacio verde intensamente utilizado por la población para la sana recreación e interacciones sociales y culturales, puesto que es el mayor espacio público verde en las zonas 1 y 2 del distrito.

Este bosque urbano, elimina parte de la contaminación de dióxido de nitrógeno. sin embargo, su cantidad es insuficiente para el nivel de contaminación ambiental que existe en la zona 1 Salamanca (que tiene 79,918 habitantes, más de 40 urbanizaciones y asentamientos humanos), por la presencia de una zona industrial y por estar rodeados de vías como Circunvalación, Evitamiento y la Carretera Central, con intenso tráfico automotor.

De esta manera el Perú se encuentra suscrito al cumplimiento de las metas e indicadores de la Agenda 2030 y los Objetivos del Desarrollo Sostenible. La Agenda 2030, propone una visión transformadora hacia la sostenibilidad económica, social y ambiental, estableciendo cuatro prioridades estratégicas: 1) Bienestar de las personas e igualdad en el acceso a oportunidades; 2) Gestión del ambiente, cambio climático y riesgo de desastres; 3) Competitividad y productividad inclusiva y sostenible; y, 4) Gobernanza democrática efectiva y equitativo ejercicio de la ciudadanía

1.5. La participación ciudadana en proyectos de infraestructura vial que afecten áreas verdes de dominio público o arbolado urbano

La Ley 31199, Ley de Gestión y Protección de los espacios públicos, señala en su artículo 2 que, para efectos de aplicación de la presente ley, se debe considerar el principio 6, sobre participación y consulta, al precisar que el manejo de los espacios públicos debe incorporar la activa participación de los ciudadanos.

En ese mismo sentido el artículo 9 señala que las municipalidades distritales y provinciales deben de promover la participación ciudadana en el manejo sostenible y recuperación de los espacios públicos, debiendo para tal fin garantizar el acceso de todos los ciudadanos a la información e implementar espacios de diálogo, entre otros, de acuerdo a lo establecido en la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y la Ley 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos.

Asimismo, la Ordenanza Municipal N° 1852, Ordenanza para la Conservación y Gestión de Áreas verdes en la Provincia de Lima establece entre otros lineamientos, que el manejo de las áreas verdes debe promover la activa participación de los ciudadanos y las instituciones de la ciudad, con el fin de lograr compromisos para su conservación, protección y mantenimiento.

Finalmente, cabe recordar que, mediante la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, Ley 27446, y el Reglamento sobre trasparencia, acceso a la información pública ambiental y participación y consulta ciudadana en asuntos ambientales, aprobado mediante Decreto Supremo 002-2009-MINAM, se exige a los titulares de los proyectos de inversión que implementen mecanismos de participación ciudadana antes y durante la elaboración del estudio ambiental correspondiente, a fin de garantizar la participación efectiva de las personas que pueden verse afectadas.

1.6. Marco regulatorio de la protección de las áreas verdes de dominio público o arbolado urbano frente a proyectos de infraestructura vial

El artículo 6 la Ordenanza Municipal N° 1852, Ordenanza para la Conservación y Gestión de Áreas verdes en la Provincia de Lima establece que las áreas verdes de uso público bajo administración de la Municipalidad Metropolitana de Lima y las municipalidades distritales son de carácter intangible, inalienable e imprescriptible.

Asimismo, señala que su conservación, protección y mantenimiento son acciones que, por razones de salud pública, calidad de vida, bienestar colectivo, equilibrio ecológico y sostenibilidad urbana forman parte de la Política Metropolitana del Ambiente.

Sumado a ello, la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, Ley 27446, señala que para efectos de la clasificación de los proyectos de inversión que queden comprendidos dentro del SEIA, la autoridad competente deberá ceñirse a criterios de protección ambiental. Entre ellos, destaca la protección de los espacios urbanos, que comprenden las áreas verdes.

De esta manera, los proyectos de inversión que puedan modificar la composición del paisaje o cuya área de influencia comprensa espacios urbanos se encuentran obligados a contar con un estudio ambiental aprobado para ejecutar el proyecto. Sin embargo, la valoración de los impactos por este criterio está sujeta a la evaluación del ministerio de transportes y comunicaciones, quien promueve la actividad, y su viabilidad en el marco del SEIA no es evaluada en la etapa de formulación, sino cuando esta etapa concluyo.

II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente propuesta de ley se encuentra enmarcada en la Constitución Política del Perú, en cuanto reconoce el derecho a gozar de un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida, y se encuentra en concordancia con la Ley General del Ambiente, y el ordenamiento normativo ambiental internacional, protegiendo y conservando un espacio ambiental de servicio al territorio de los distritos y la provincia de Lima metropolitana.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Actores involucrados	Efectos directos	Efectos indirectos
Municipalidad metropolitana de Lima y municipalidades distritales de Lima	Cumplirá con las funciones asignadas por el artículo 80 de la Ley Orgánica de Municipalidades. Asimismo, contribuirá al cumplimiento de la Política Nacional del Ambiente, del Plan Nacional de Cambio Climático y otros compromisos ambientales internacionales del Estado peruano.	Generará un nuevo atractivo en la ciudad, para el turismo nacional e internacional.

Actores involucrados	Efectos directos	Efectos indirectos
Organizaciones sociales y población en general	Gozará de un lugar de esparcimiento, descanso, que redundará positivamente en su salud física y mental al haber protegido y conservado la superficie de áreas verdes por persona.	Enriquecimiento de la interacción social, en el nuevo espacio público, lo que redundaría en la cohesión social de la población.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

Esta iniciativa legislativa está conforme a la Política Nº 34 del Acuerdo Nacional que busca el ordenamiento y gestión territorial, puesto que la protección de las áreas verdes contribuye a asegurar el desarrollo humano de la población, así como propicia un ambiente de paz.

Asimismo, se vincula con la Política Nº 11, que busca dar prioridad efectiva a la promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación, convencidos de que el derecho al descanso y al libre desarrollo de la personalidad, pueden estar condicionados a las posibilidades económicas de las personas, al promover la protección de las áreas verdes, como espacio de uso y disfrute público, aseguramos el ejercicio de los derechos antes mencionados a poblaciones expuestas a riesgo de discriminación, como son, las personas con menores recursos económicos, las personas con discapacidad, adultos mayores, niños, niñas y adolescentes.