



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



El grupo parlamentario Bloque Magisterial de Concertación Nacional, a iniciativa legislativa de la señora congresista de la República **JHAKELINE KATY UGARTE MAMANI**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con lo establecido en los artículos 22-C, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente:

PROYECTO DE LEY

LEY QUE FORTALECE LA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL POR PARTE DE LAS MUNICIPALIDADES PROVINCIALES Y DISTRITALES, AL MODIFICAR EL ARTÍCULO 80 DE LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES

Artículo 1. - Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto modificar el artículo 80 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

Artículo 2. - Finalidad de la Ley

La presente ley tiene por finalidad fortalecer las funciones de fiscalización en materia ambiental por parte de las municipalidades provinciales y distritales del país.

Artículo 3. - Modificación del artículo 80 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades

Se modifica el artículo 80 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, que queda redactado en los siguientes términos:

"Artículo 80.- Saneamiento, salubridad y salud

Las municipalidades, en materia de saneamiento, salubridad y salud, ejercen las siguientes funciones:

1. Funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales:

[...]

- 1.2. Regular, fiscaliza y controlar la emisión de humos, gases, ruidos y demás elementos contaminantes de la atmósfera y el ambiente, con la asistencia técnica del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA).

3. Funciones específicas exclusivas de las municipalidades distritales:
- [...]

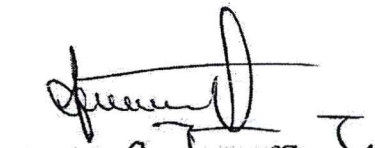
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

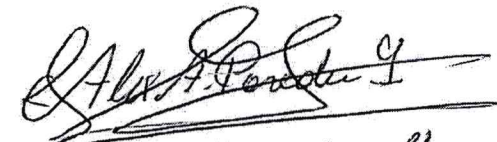
3.4. Fiscalizar y realizar labores de control respecto de la emisión de humos, gases, ruidos y demás elementos contaminantes de la atmósfera y el ambiente, con la asistencia técnica del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA).
[...]"

Lima, diciembre de 2024.

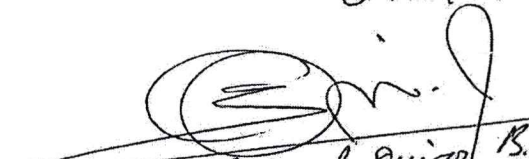

Katy Ugarte M.

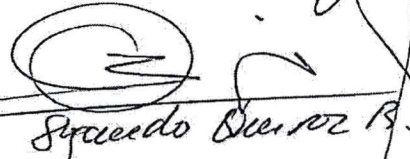

Germán Tacuri


Paul Gutiérrez T.


Alex A. Paredes G.


J. J. J. J.


Segundo Quiroz B.


Segundo Quiroz B.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

Desde una mirada de la descentralización, es importante advertir que, de acuerdo al artículo 9 de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, los gobiernos regionales son competentes para "Promover y regular actividades y/o servicios en materia de agricultura, pesquería, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, vialidad, comunicaciones, educación, salud y medio ambiente, conforme a Ley"¹.

En el ámbito de las municipalidades, es necesario indicar que el inciso 3.1 del numeral 3 del artículo 73 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, se dispone que los municipios tienen competencia en "Formular, aprobar, ejecutar y monitorear los planes y políticas locales en materia ambiental, en concordancia con las políticas, normas y planes regionales, sectoriales y nacionales."²

El artículo 194 de la Constitución Política del Perú, en concordancia con el artículo II del Título Preliminar de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N°27972, precisa que los gobiernos locales gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, dicha autonomía radica en la facultad de ejercer actos de gobierno, administrativos y de administración, con sujeción al ordenamiento jurídico. Según con lo dispuesto en el artículo IV del Título Preliminar de la precitada

¹ Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Recuperado de:
<https://www.gob.pe/institucion/regionamazonas-gsru/informes-publicaciones/2075969-ley-n-27867-ley-organica-de-gobiernos-regionales>

² Idem.
JKUM/rtp

norma, los gobiernos locales "representan al vecindario, promueven la adecuada prestación de los servicios públicos locales y el desarrollo integral, sostenible y armónico de su circunscripción".

El numeral 3.4 del artículo 80 de la Ley N°27972, Ley Orgánica de Municipalidades, señala que una de las funciones específicas de las municipalidades distritales es "fiscalizar labores de control respecto de la emisión de humos, gases, ruidos y demás elementos contaminantes de la atmosfera y el ambiente".

En la misma línea, el numeral 115.2 del artículo 115 de la Ley 28611, Ley General del Ambiente, establece que "los gobiernos locales son responsables de normar y controlar los ruidos y vibraciones originados por las actividades domésticas y comerciales, así como por las fuentes móviles", debiendo establecer la normativa respectiva sobre la base de los Estándares de Calidad Ambiental (ECA).

El artículo 14 del Reglamento de Estándares Nacionales de Calidad Ambiental para Ruido, aprobado mediante el Decreto Supremo N°085-2003-PCM, establece que la vigilancia y monitoreo de la contaminación sonora en el ámbito local es una actividad a cargo de las municipalidades, tanto las provinciales como distritales conforme a sus competencias, sobre la base de los lineamientos que establezca el Ministerio de Salud.

Es así que, por ejemplo, en el ámbito de la Municipalidad Metropolitana de Lima se dictó la Ordenanza N° 2419, Ordenanza Metropolitana para la prevención y control de la contaminación sonora, establece las acciones de prevención y control de la contaminación sonora originada por las actividades domésticas, comerciales y de servicios de competencia municipal, precisándose, en el numeral c), de su artículo 7, que las

municipalidades distritales tienen como función elaborar en coordinación con la Municipalidad Metropolitana de Lima, el Plan de Acción para la Prevención y Control de la Contaminación Sonora. La precitada ordenanza señala que las actividades de supervisión opinadas e inopinadas de las entidades fiscalizadoras deben ser programadas en el Plan Anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental (PLANEFA).

En muchas partes del país se conoce de casos de contaminación ambiental, por ejemplo, a través de las vibraciones y ruidos molestos, lo que viene causando malestar entre los vecinos afectando derechos establecidos en la Constitución Política del Perú, como el artículo 1, que señala que "La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado." Recordemos, entonces, que la gestión pública moderna propone que la persona debe ser el centro de las políticas públicas y la gestión pública. En efecto, las actividades vinculadas a la protección ambiental, indefectiblemente, tienen como centro de las decisiones públicas a la persona.

Así, el inciso 1 del artículo 2º de la Constitución Política, garantiza que toda persona tiene derecho a "A la vida, a su identidad, a su integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo y bienestar [...]"; asimismo, el mismo artículo, en su inciso 22, precisa que 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." No obstante, permanentemente se vienen vulnerando estos derechos y las normas citadas en los párrafos precedentes que versan sobre la contaminación ambiental sin que la población pueda hacer algo.

En este punto, es menester debemos mencionar la sentencia recaída en el Expediente N.º 1206-2005-AA/TC, en la cual, el Tribunal Constitucional ha



JHAKELINE KATY UGARTE MAMANI

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"

hecho referencia al principio precautorio, indicando que éste se desprende de la faz prestacional inherente al derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado. Y si bien, la mencionada sentencia precisa que el Estado debe adoptar medidas que prevengan el daño al medio ambiente como consecuencia de la actividad humana, principalmente las de naturaleza económica, es de advertirse que la prevención, como principio, en casos de los incendios forestales, se aplique con urgencia.³

En relación al ambiente y los recursos naturales el artículo 67 de la Ley Fundamental precisa que "El Estado determina la política nacional del ambiente. Promueve el uso sostenible de sus recursos naturales."

El máximo intérprete de la Constitución Política, a través de la sentencia recaída en el Expediente N° 03610-2008-PA/TC, hace referencia a lo que denomina como "Constitución Ecológica", definiéndola como el "conjunto de disposiciones de nuestra Constitución que fijan las relaciones entre el individuo, la sociedad y el medio ambiente, tema que ocupa un lugar medular en nuestra Ley Fundamental."⁴

Esta sentencia precisa que la "Constitución Ecológica" posee una triple dimensión: 1) como principio que irradia todo el orden jurídico; 2) como el derecho de todas las personas a disfrutar de un ambiente sano; y 3) como un conjunto de obligaciones tanto para el Estado como para los particulares.⁵

³ Expediente N.º 0048-2004-AI/TC, fundamento 18, en Expediente N.º 1206-2005-AA/TC

⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional, Expediente N° 03610-2008-PA/TC. Recuperado de: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2008/03610-2008-AA.pdf>

⁵ Idem.
JKUM/rtp

En la misma línea, en la sentencia del Expediente N.º 04223-2006-AA/TC, el Tribunal Constitucional precisa el derecho a un ambiente adecuado y equilibrado, como un derecho que es esencial para el ejercicio de otros derechos. También delimita las responsabilidades del Estado para garantizar el derecho a un ambiente adecuado y equilibrado, distinguiendo entre una dimensión positiva, en el que al Estado "le impone deberes y obligaciones destinadas a conservar el ambiente equilibrado, las cuales se traducen, a su vez, en un haz de posibilidades. Claro está que no solo supone tareas de conservación, sino también de prevención que se afecte a ese ambiente equilibrado"⁶; y una dimensión negativa, referida a la "obligación del Estado de abstenerse de realizar cualquier tipo de actos que afecten al medio ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida y la salud humana"⁷.

El fundamento 26 de la sentencia del Expediente N.º 03383-2021-PA/TC, sobre la doctrina jurisprudencial del valor superior constitucional de la dignidad y su relación con el derecho a un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida, precisa que:

Este Colegiado reitera esta doctrina jurisprudencial, y asume que el valor superior de la dignidad humana se proyecta en el derecho fundamental a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida de toda persona, previsto en el inciso 22 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú.⁸ (énfasis nuestro)

⁶ Tribunal Constitucional, sentencia del Expediente N.º 1206-2005-AA/TC. Recuperado de: https://www.gacetajuridica.com.pe/docs/04223-2006-AA_unlocked.pdf

⁷ Idem.

⁸ Tribunal Constitucional, sentencia del Expediente N.º 03383-2021-PA/TC. Recuperado de: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2023/03383-2021-AA.pdf>
JKUM/rtp

Acá conviene mencionar el artículo 24 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que señala que "Toda persona tiene derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre [...]"⁹ Al respecto, debemos resaltar el artículo 25 de este mismo instrumento internacional, el cual, sobre los servicios sociales establece que:

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios [...]"¹⁰

Y en la misma línea, el artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, precisa como derecho "El descanso, el disfrute del tiempo libre."

Por ello, el máximo intérprete de la Carta Magna, en el fundamento 26 de la sentencia del Expediente N° 03383-2021-PA/TC, sobre la doctrina jurisprudencial del valor superior constitucional de la dignidad y su relación con el derecho a un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida, precisa esto:

Este Colegiado reitera esta doctrina jurisprudencial, y asume que el valor superior de la dignidad humana se proyecta en el derecho fundamental a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida de toda

⁹ Declaración Universal de los Derechos Humanos. Naciones Unidas. Recuperado de: <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

¹⁰ Declaración Universal de Derechos Humanos. Recuperado de: <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
JKUM/rtp

persona, previsto en el inciso 22 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú.¹¹ (énfasis nuestro)

Respecto del régimen económico nuestra Constitución Política señala lo siguiente:

Artículo 58. La iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado. Bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura.

Entonces, podemos notar que el artículo 58 de la Carta Magna señala que el Estado debe promover el bienestar general y una vida digna, lo cual implica la promoción de un ambiente sano y bienestar social.

En la misma línea, respecto de la creación de riqueza, la Ley Fundamental, en su artículo 59 reconoce la importancia de la inversión en la economía nacional y, como todos sabemos, el crecimiento económico no debe implicar la afectación de los derechos de las personas, como lo son las externalidades que vienen afectando el medio ambiente y la salud de las personas.

Volviendo al ámbito regional, desde el marco constitucional, hay que señalar que el artículo 192 de la Carta Magna prescribe que "Los gobiernos regionales promueven el desarrollo y la economía regional, fomentan las inversiones, actividades y servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo." Es el mismo caso que los gobiernos locales en el ámbito de su jurisdicción,

¹¹ Tribunal Constitucional, sentencia del Expediente N° 03383-2021-PA/TC. Recuperado de: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2023/03383-2021-AA.pdf>
JKUM/rtp

que tienen las mismas competencias, conforme al artículo 195 de la Constitución Política.

II. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA PÚBLICO

La Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, se publicó en El Peruano el 27 de mayo de 2003, es decir, hace más de veinte años. Y en efecto, a la fecha, ha tenido diversas modificaciones con la finalidad de ajustarla a la realidad que, como sabemos, es muy cambiante.

Es así que, al revisar este importante marco normativo que regula a las municipalidades provinciales y distritales, hemos advertido una debilidad que enfrentan los gobiernos locales, pues en materia de saneamiento, salubridad y salud, ejercen funciones específicas exclusivas las municipalidades provinciales, al regular y controlar la emisión de humos, gases, ruidos y demás elementos contaminantes de la atmósfera y el ambiente.

En la misma línea, dentro de las funciones específicas exclusivas de las municipalidades distritales, como fiscalizar y realizar labores de control respecto de la emisión de humos, gases, ruidos y demás elementos contaminantes de la atmósfera y el ambiente.

Sin embargo, tanto las municipalidades provinciales y distritales del país adolecen de fuerza, capacidad técnica y recursos suficientes para llevar a cabo estas tareas en beneficio de saneamiento, la salubridad y la salud de los vecinos.

Es así que, el artículo 80 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, sobre saneamiento, salubridad y salud, no hace referencia directa al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), que es el ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA) y tiene la función normativa y supervisora con las entidades de fiscalización ambiental (EFA) del ámbito nacional, regional o local.

De tal modo, tal como se encuentra redactado el artículo 80 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, las municipalidades provinciales no tienen la función de fiscalizar, sino solo de regular y controlar la emisión de humos, gases, ruidos y demás elementos contaminantes de la atmósfera y el ambiente, caso contrario de lo que sucede con las municipalidades distritales, que si fiscalizan y realizan control en el ámbito de su jurisdicción

De tal modo, consideramos relevante incorporar al OEFA en la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, pues cuenta con personal especializado en temas ambientales, lo que, de alguna manera, asegura que la fiscalización se realice con un buen nivel de conocimiento, tecnicismo y profesionalismo.

Siendo que el OEFA pertenece al gobierno nacional y está adscrita al Ministerio del Ambiente, puede facilitar la coordinación entre niveles de gobierno; de tal modo, las políticas se implementen de manera coherente y efectiva.

Si el OEFA es incorporado a la Ley 27972, podrá ofrecer capacitación y asistencia técnica a las municipalidades, para mejorar sus capacidades

de gestión y fiscalización ambiental. Si se aprueba esta iniciativa legislativa la participación del OEFA ayudará a identificar y prevenir problemas ambientales antes de que se conviertan en crisis, protegiendo el ambiente y la salud pública

De tal modo, al incorporar al OEFA en este proceso de fiscalización se beneficiaría a las municipalidades provinciales y distritales del país, pero también se contribuiría a un entorno más saludable y sostenible para la comunidad.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La propuesta normativa no demandará recursos adicionales al Tesoro Público ni creará gasto al Estado peruano, pues esta iniciativa modifica una norma preexistente, al incorporar al OEFA en la el artículo 80 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, con finalidad de fortalecer las funciones de fiscalización en materia ambiental por parte de las municipalidades provinciales y distritales del país.

Esta iniciativa legislativa fortalece nuestro ordenamiento jurídico al fortalecer la colaboración y coordinación entre las municipalidades provinciales y distritales y el OEFA, lo que se vincula a varias normas constitucionales y legales, ajustándose, por lo tanto, al marco constitucional vigente y la normativa internacional que hemos mencionado, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Entonces, con la presente propuesta legislativa se mejorará la gestión de la fiscalización ambiental, lo que redundará en un ambiente sano, beneficiando a toda la población del país.

Así, de aprobarse la presente propuesta legislativa, tendrá un impacto positivo en la sociedad, específicamente en los siguientes sectores y ejes:

IMPACTO POSITIVO	IMPACTO NEGATIVO
• Promueve un ambiente sano y equilibrado. • Coadyuva a la reactivación de la economía. • Mejora la calidad de vida de las familias. • Reducción de conflictos sociales. • Promueve el desarrollo productivo sostenible,	• Ninguno.

Es importante mencionar que, de aprobarse esta iniciativa legislativa, no afectará a ningún sector de la población ni al Estado, pues solo se busca la participación del OEFA en la fiscalización ambiental que realizan las municipalidades provinciales y distritales.

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

La presente propuesta de ley modifica una norma preexistente, al modificar el artículo 80 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.



JHAKEUNE KATY UGARTE MAMANI

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"

V. RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL Y LA AGENDA LEGISLATIVA

Esta iniciativa legislativa tiene relación con el Acuerdo Nacional, suscrito el 22 de julio de 2002, específicamente con la Política de Estado 19) que se refiere al DESARROLLO SOSTENIBLE Y GESTIÓN AMBIENTAL.

Conforme al artículo 29 del Reglamento del Congreso de la República, que establece que, al inicio del período anual de sesiones, los grupos parlamentarios y el Consejo de Ministros presentan una propuesta detallando los temas o proyectos de ley que consideren necesario debatir y aprobar durante dicho período, se ha aprobado la Agenda Legislativa, que se constituye en un instrumento concertado de planificación del trabajo parlamentario en materia legislativa y con el cual el debate de los proyectos de ley ahí contenidos tienen prioridad, tanto en las comisiones como en el Pleno del Congreso.

Según la Agenda Legislativa, aprobada mediante la Resolución Legislativa N° 006-2024-2025-CR, este proyecto de ley tiene relación con el punto 76. SOBRE GESTIÓN AMBIENTAL.¹²

¹² Resolución Legislativa del Congreso por la que se aprueba la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2024-2025. Recuperado de: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjI5NDQ4/pdf>