



PERÚ

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

Despacho Ministerial

San Isidro, 23 MAYO 2017

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Comisión Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología

25 MAYO 2017

RECIBIDO

Firma: Hora: Registro N°:

61840

OFICIO N° 144 -2017-VIVIENDA/DM

CONGRESO DE LA REPUBLICA
AREA DE TRAMITE DOCUMENTARIO
MESA DE PARTES

23 MAY 2017

RECIBIDO

Firma: Hora: 15:30

Señora Congresista
MARÍA ELENA FORONDA FARRO
Presidenta de la Comisión de Pueblos Andinos,
Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología
Congreso de la República
Presente.-

R-1328

Asunto : Opinión legal sobre el Proyecto de Ley N° 1146/2016-CR, "Ley que modifica el artículo 450° del Código Penal e incorpora como falta a la acción de ensuciar y provoque daños en playas, riberas de ríos, lagos y parques nacionales".

Referencia : Oficio N° 2341-2016-2017/CPAAAAE-CR

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación al documento de la referencia, mediante el cual la Comisión que preside, solicita opinión, respecto al Proyecto de Ley N° 1146/2016-CR, "Ley que modifica el artículo 450° del Código Penal e incorpora como falta a la acción de ensuciar y provoque daños en playas, riberas de ríos, lagos y parques nacionales".

Al respecto, adjunto al presente, para su conocimiento y fines, el Informe N° 733-2017-VIVIENDA-OGAJ de la Oficina General de Asesoría Jurídica, mediante el cual, se emite opinión en relación a lo solicitado.

Sin otro particular, hago propicia la ocasión para expresarle los sentimientos de mi consideración y estima.

Atentamente,



.....
EDMER TRUJILLO MORI
Ministro de Vivienda,
Construcción y Saneamiento

INFORME N° 453 -2017-VIVIENDA-OGAJ

A : EDUARDO MARTÍN GONZÁLEZ CHÁVEZ
Jefe de Gabinete de Asesores

C.c. : GUSTAVO PABLO OLIVAS ARANDA
Viceministro de Construcción y Saneamiento

Asunto : Sobre el Proyecto de Ley N° 1146/2016-CR. "Ley que modifica el artículo 450° del Código Penal e incorpora como falta a la acción de ensuciar y provoque daños en playas, riberas de ríos, lagos y parques nacionales".

Ref. : a) Informe N° 069-2017-VIVIENDA/VMCS-DGAA
b) Oficio N° 2341-2016-2017/CPAAAAE-CR
(H.T. N° 00071053-2017 Externo)

Fecha : 15 MAYO 2017

Por el presente me dirijo a usted con relación al asunto, a fin de emitir la opinión legal correspondiente:

I. ANTECEDENTES

- 1.1. Mediante Oficio N° 2341-2016-2017/CPAAAAE-CR de fecha 27.04.2017, la Presidenta de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1146/2016-CR, "Ley que modifica el artículo 450 del Código Penal e incorpora como falta a la acción de ensuciar y provoque daños en playas, riberas de ríos, lagos y parques nacionales", en adelante el Proyecto de Ley.
- 1.2. Con Informe N° 069-2017-VIVIENDA/VMCS-DGAA de fecha 02.05.2017, la Dirección General de Asuntos Ambientales – DGAA, concluye que el Proyecto de Ley requiere ser armonizado con la normativa ambiental vigente en materia de residuos sólidos, a fin que la autoridad ambiental competente cuente con las herramientas para determinar en qué casos estamos frente a un delito ambiental o una falta.



II. ANÁLISIS

SOBRE EL OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

- 2.1. El Proyecto de Ley tiene por objeto reducir la cantidad de desechos que provienen de fuentes terrestres y/o marítimas que contaminan los océanos a través de la modificación del artículo 450 del Título IV del Código Penal, referido a las Faltas Contra Las Buenas Costumbres e incorporar como falta a la acción de ensuciar y provoque daños en playas, riberas de río, lagos y Parques Nacionales, como medida para proteger el medio ambiente en beneficio de la población.

DE LOS INFORMES TÉCNICOS

- 2.2. La DGAA, en el Informe N° 069-2017-VIVIENDA/VMCS-DGAA, concluye señalando lo siguiente:

(...)
II. ANÁLISIS

3. *De la revisión del proyecto de Ley se advierte que se propone modificar el artículo 450 del Código Penal referido a las Faltas contra las Buenas Costumbres, a fin de incorporar como falta la acción de ensuciar y provocar daños en playas, riberas de ríos, lagos y parques nacionales.*
4. *Dicha propuesta busca la reducción de los desechos que provienen de fuentes terrestres y/o marítimas que contaminan los océanos, lo cual justamente provoca daños irreversibles al medio ambiente, tal es el caso de la llamada isla de la basura o isla de plástico. Asimismo, tiene como objetivo que a través de la penalización como falta respecto de la contaminación de playa pueda crearse conciencia sobre la importancia de preservar su limpieza forjando una cultura de prevención a fin de evitar contaminar.*
5. *Del análisis realizado se informa que el término "ensuciar" no se encuentra definido en las normas vigentes en materia de residuos sólidos, lo cual dificulta que la autoridad ambiental competente emita un informe fundamentado sobre la configuración de dicha falta, siendo por tanto necesario determinar los alcances de ese término.*
6. *La inclusión de la generación del "daño" como consecuencia de "ensuciar" las playas, riberas de ríos, lagos y parques nacionales, desnaturaliza la calificación como falta de este tipo de conductas. Ello sin perjuicio del análisis que debe realizarse al tipo de daño que provoca o puede provocar (daño real o potencial) esta conducta.*

III. CONCLUSIONES

7. *El Proyecto de Ley 1146/2016-CR, "Ley que modifica el artículo 450 del Código Penal e incorpora como falta a la acción de ensuciar y provoque daños en playas, riberas de ríos, lagos y parques nacionales", requiere ser armonizado con la normativa ambiental vigente en materia de residuos sólidos, a fin que la autoridad ambiental competente cuente con las herramientas para determinar en qué casos estamos frente a un delito ambiental o a una falta.*
(...)"

SOBRE LA COMPETENCIA DEL MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO

- 2.3. El artículo 4 de la Ley N° 30156, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento – MVCS, establece que el MVCS *"tiene por finalidad normar y promover el ordenamiento, mejoramiento, protección e integración de los centros poblados, urbanos y rurales, como sistema sostenible en el territorio nacional. Facilita el acceso de la población a una vivienda digna y a los servicios de saneamiento de calidad y sostenibles, en especial de aquella rural o de menores recursos; promueve el desarrollo del mercado inmobiliario, la inversión en infraestructura y equipamiento en los centros poblados (...)"*.
- 2.4. Los artículos 5 y 6 de la antes citada Ley, señala que el MVCS tiene competencias en las materias de: vivienda, construcción, saneamiento, urbanismo y desarrollo urbano, bienes estatales y propiedad urbana, y *"es el órgano rector de las políticas nacionales y sectoriales dentro de su ámbito de competencia, que son de obligatorio cumplimiento por los tres niveles de gobierno en el marco del proceso de descentralización, y en todo el territorio nacional"*.
- 2.5. Conforme se desprende de las normas antes señaladas el MVCS es el ente rector en las materias de vivienda, construcción, saneamiento, urbanismo y desarrollo urbano, bienes estatales y propiedad urbana, teniendo como función, entre otros,



la de normar, aprobar, ejecutar y supervisar las políticas nacionales sobre administración y adjudicación de terrenos de propiedad del Estado, en el marco del Sistema Nacional de Bienes Estatales.

- 2.6. En este sentido, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley de Organización y Funciones del MVCS, este Ministerio tiene competencia en materia de: vivienda, construcción, saneamiento, urbanismo y desarrollo urbano, bienes estatales y propiedad urbana. En ese sentido, la presente opinión se emite en atención a estas competencias.

DE LA OPINIÓN LEGAL

- 2.7. El Proyecto de Ley materia de opinión contiene dos (2) artículos: Artículo 1 (Objeto de la Ley) y Artículo 2 (Modificación del artículo 450 del Título IV del Código Penal) y una (1) disposición transitoria final (Norma derogatoria y vigencia de la Ley), bajo los términos siguientes:

"(...)

ARTÍCULO 1º.- Objeto de la Ley

La presente iniciativa, tiene por objeto modificar el artículo 450 del Título IV del Código Penal, referido a las Faltas Contra Las Buenas Costumbres e incorporar como falta la acción de ensuciar y provoque daños en playas, riberas de río, lagos y Parques Nacionales, como medida para proteger el medio ambiente en beneficio de la población.

ARTICULO 2º.- Modificación del artículo 450 del Título IV del Código Penal
Modifícase el artículo 450 del Título IV del Código Penal, el mismo que quedará redactada de la siguiente manera:

Otras faltas

Artículo 450.- *Será reprimido con prestación de servicio comunitario de diez a treinta jornadas:*

1. *El que, en lugar público, hace a un tercero proposiciones inmorales o deshonestas.*
2. *El que, en establecimientos públicos o en lugares abiertos al público, suministra bebidas alcohólicas o tabaco a menores de edad.*
3. *El que, en establecimientos públicos o en lugares abiertos al público, obsequia, vende o consume bebidas alcohólicas en los días u horas prohibidos, salvo disposición legal distinta.*
4. ***El que ensucie y provoque daños en playas, riberas de río, lagos y Parques Nacionales. Los servicios comunitarios serán realizados en la zona afectada.***
5. *El que destruye las plantas que adornan jardines, alamedas, parques y avenidas.*

DISPOSICIONES TRANSITORIAS Y FINALES

Primera.- Norma derogatoria y vigencia de la Ley

Deróguense o modifícase, según corresponda, las normas legales que se opongan a la presente ley, la misma que entra en vigencia el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

(...)" (Sic)

- 2.8. En este sentido, considerando que el Proyecto de Ley busca incorporar como falta la acción de ensuciar y provoque daños en playas, riberas de río, lagos y Parques Nacionales, como medida para proteger el medio ambiente en beneficio de la población, corresponde señalar lo siguiente:



SOBRE LA REGULACIÓN RESPECTO A LAS PLAYAS

- 2.9. El artículo 1 de la Ley N° 26856, establece que las playas del litoral de la República son bienes de uso público, inalienables, y se definen como el área de la costa que se presenta como plana descubierta con suave declive hacia el mar y formada de arena o piedra, canto rodado o arena entremezclada con fango con una franja no menor de 50 metros paralela a la línea de alta marea. Asimismo, dispone el libre acceso y uso de las playas, con excepción de los casos contemplados en dicha ley.
- 2.10. El artículo 3 del Reglamento de la Ley N° 26856, aprobado por Decreto Supremo N° 050-2006-EF, denomina a la franja de 50 metros referida en el numeral precedente, como Área de Playa, precisando que se trata de bienes de dominio público y que su determinación (delimitación) se encuentra a cargo de la Dirección General de Capitanías y Guardacostas - DICAPI de la Marina de Guerra del Perú. Teniendo presente que la franja de 50 metros denominada Área de Playa, es considerada como un bien del Estado, inalienable e imprescriptible, desde la Ley N° 4940, promulgada con fecha 13.02.1924, concepto que se ha sostenido en el tiempo a través de los diversos dispositivos legales que han sido emitidos, como el Código Civil de 1936 y el Decreto Ley N° 17752 - Ley General de Aguas.
- 2.11. La SBN es la entidad competente para otorgar derechos, previa desafectación, en la Zona de Dominio Restringido, así como para supervisar el carácter inalienable e imprescriptible e inmatriculación de la Zona de Playa Protegida en el Registro de Predios a favor del Estado, representado por la SBN, asimismo, ejerce la función de supervisar en la Zona de Dominio Restringido, conforme a lo establecido por los artículos 11 del Reglamento de la Ley N° 26856, el artículo 1 y 2 del Decreto Supremo N° 010-2008-VIVIENDA y el artículo 39 y 44 del Reglamento de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, aprobado mediante Decreto Supremo N° 007-2008-VIVIENDA.
- 2.12. En virtud de lo expuesto, corresponde señalar que, el proyecto materia de evaluación no hace referencia alguna a la gestión de las playas (Zona de Playa Protegida) consideradas como un predio de dominio estatal, ante lo cual no habría relación con las competencias de la SBN; sin embargo, cualquier proyecto que se apruebe debe respetar la intangibilidad reconocida por las diversas normas legales, a la franja de 50 metros de ancho paralela a la línea de alta marea, denominada Área de Playa. Asimismo debe preservar que el uso de la ZDR sea en beneficio de toda la población, a fin que se garantice el libre uso y acceso a las playas.
- 2.13. Por consiguiente, considerando que las playas del litoral de la República con bienes de uso público, con las mismas características señaladas por la norma constitucional, estipulando además que el ingreso y uso de las mismas es libre, siendo responsabilidad de la autoridad municipal, el garantizar dicha libertad de acceso, aun cuando se autoricen proyectos de habilitación urbana, de construcción de balnearios, urbanizaciones y asociaciones colindantes a la playa, los cuales deberán contar con las vías de acceso libre correspondientes, bajo responsabilidad.
- 2.14. En este sentido, conforme a lo dispuesto en el inciso 3.2 numeral 3 del artículo 80 de la Ley N° 27972, establece en materia de saneamiento, salubridad y salud, que las municipalidades distritales ejercen la función específica exclusiva de "Regular y controlar el aseo, higiene y salubridad en los establecimientos comerciales,

industriales, viviendas, escuelas, piscinas, playas y otros lugares públicos locales."; concordante con el artículo 194 de la Constitución Política del Perú, modificado por la Ley N° 30305, Ley de Reforma Constitucional, las municipalidades distritales son órganos de gobierno local, con autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, concordante con el artículo II del Título Preliminar de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades; son las municipalidades los órganos de gobierno local llamados a regular y controlar el espacio físico (aseo, higiene y salubridad) en las playas, manteniendo el ornato, prestando servicios de serenazgo o vigilancia municipal, preservando el medio ambiente, entre otras tareas necesarias.

- 2.15. Por consiguiente, teniendo en cuenta que sobre este aspecto, el MVCS no es competente para emitir opinión, se recomienda contar con la opinión de la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE).

SOBRE LA REGULACIÓN RESPECTO A LAS RIBERAS DE RÍOS Y LAGOS

- 2.16. El artículo 6 y 7 de la Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos establece que son bienes naturales de dominio público hidráulico asociados al agua, sujetos a las disposiciones de la precitada Ley, los siguientes:

"(...)

1. *Bienes naturales:*

"(...)

b. *los cauces o álveos, lechos y riberas de los cuerpos de agua, incluyendo las playas, barriales, restingas y bajiales, en el caso de la amazonía, así como la vegetación de protección;*

"(...)

i. *las fajas marginales a que se refiere esta Ley; y*

"(...)"

- 2.17. El artículo 9 de la Ley N° 29338, crea el Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos con el objeto de articular el accionar del Estado, para conducir los procesos de gestión integrada y de conservación de los recursos hídricos en los ámbitos de cuencas, de los ecosistemas que lo conforman y de los bienes asociados; así como, para establecer espacios de coordinación y concertación entre las entidades de la administración pública y los actores involucrados en dicha gestión con arreglo a Ley, teniendo como objetivos los establecidos en el artículo 12 de la referida Ley¹; y como funciones, entre otras, las siguientes:

"(...)

3. *proponer normas legales en materia de su competencia, así como dictar normas y establecer procedimientos para asegurar la gestión integral y sostenible de los recursos hídricos;*

"(...)

15. *aprobar la demarcación territorial de las cuencas hidrográficas; y*

16. *otras que señale la Ley.*

"(...)"



¹ Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos.

Artículo 12.- Objetivos del Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos

Son objetivos del Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos los siguientes:

a. Coordinar y asegurar la gestión integrada y multisectorial, el aprovechamiento sostenible, la conservación, el uso eficiente y el incremento de los recursos hídricos, con estándares de calidad en función al uso respectivo.

b. Promover la elaboración de estudios y la ejecución de proyectos y programas de investigación y capacitación en materia de gestión de recursos hídricos.

- 2.18. Finalmente, el artículo 14 de la Ley N° 29338, establece que la Autoridad Nacional² es el ente rector y la máxima autoridad técnico-normativa del Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos. Es responsable del funcionamiento de dicho sistema en el marco de lo establecido en la Ley.
- 2.19. En este sentido, en atención a las competencias descritas en los párrafos precedentes, y conforme a lo dispuesto en la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 997, que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura, la cual prescribe que la Autoridad Nacional del Agua se encuentra adscrita al Ministerio de Agricultura y Riego - MINAGRI, corresponde al MINAGRI emitir opinión técnica sobre la viabilidad del Proyecto de Ley.

SOBRE LA REGULACIÓN RESPECTO A LOS PARQUES NACIONALES

- 2.20. El artículo 1 de la Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas establece:

"(...)

Artículo 1.- La presente Ley norma los aspectos relacionados con la gestión de las Áreas Naturales Protegidas y su conservación de conformidad con el Artículo 68 de la Constitución Política del Perú³.

Las Áreas Naturales Protegidas son los espacios continentales y/o marinos del territorio nacional, expresamente reconocidos y declarados como tales, incluyendo sus categorías y zonificaciones, para conservar la diversidad biológica y demás valores asociados de interés cultural, paisajístico y científico, así como por su contribución al desarrollo sostenible del país.

Las Áreas Naturales Protegidas constituyen patrimonio de la Nación. Su condición natural debe ser mantenida a perpetuidad pudiendo permitirse el uso regulado del área y el aprovechamiento de recursos, o determinarse la restricción de los usos directos.

(...)"

- 2.21. Los artículos 3 y 4 de la Ley N° 26834 señalan que las Áreas Naturales Protegidas con excepción de las Áreas de Conservación Privada, se establecen con carácter definitivo y son de dominio público, pudiendo ser de administración nacional, que conforman el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas - SINANPE, administración regional, denominadas áreas de conservación regional o áreas de conservación privadas.
- 2.22. El artículo 6 de la Ley N° 26834 señala que las Áreas Naturales Protegidas a que se refiere el Artículo 22⁴ de la referida ley, entre las que destacan los Parques

² Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos,

Artículo 4.- Denominaciones

Cuando se haga referencia a "la Ley" o "el Reglamento", se entiende que se trata de la presente Ley o de su Reglamento. La Autoridad Nacional debe entenderse como Autoridad Nacional del Agua (ANA) y el Consejo de Cuenca como Consejo de Recursos Hídricos de Cuenca.

³ Constitución Política del Perú,

Artículo 68.- El Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas.

⁴ Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales,

Artículo 22.- Son categorías del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas:

- Parques Nacionales: áreas que constituyen muestras representativas de la diversidad natural del país y de sus grandes unidades ecológicas. En ellos se protege con carácter intangible la integridad ecológica de uno o más ecosistemas, las asociaciones de la flora y fauna silvestre y los procesos sucesionales y evolutivos, así como otras características, paisajísticas y culturales que resulten asociadas.
- Santuarios Nacionales: áreas donde se protege con carácter intangible el hábitat de una especie o una comunidad de la flora y fauna, así como las formaciones naturales de interés científico y paisajístico.
- Santuarios Históricos: áreas que protegen con carácter de intangible espacios que contienen valores naturales relevantes y constituyen el entorno de sitios de especial significación nacional, por contener muestras del patrimonio monumental y arqueológico o por ser lugares donde se desarrollaron hechos sobresalientes de la historia del país.



Nacionales como categoría del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas como "(...) áreas que constituyen muestras representativas de la diversidad natural del país y de sus grandes unidades ecológicas. En ellos se protege con carácter intangible la integridad ecológica de uno o más ecosistemas, las asociaciones de la flora y fauna silvestre y los procesos sucesionales y evolutivos, así como otras características, paisajísticas y culturales que resulten asociadas."; conforman en su conjunto el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE), a cuya gestión se integran las instituciones públicas del Gobierno central, Gobiernos Descentralizados de nivel Regional y Municipalidades, instituciones privadas y las poblaciones locales que actúan, intervienen o participan, directa o indirectamente en la gestión y desarrollo de estas áreas.

- 2.23. Asimismo, el artículo 8 de la Ley N° 26834 establece que el Instituto Nacional de Recursos Naturales, INRENA, del Sector Agrario, creado por Decreto Ley N° 25902, constituye el ente rector del SINANPE y supervisa la gestión de las Áreas Naturales Protegidas que no forman parte de este Sistema; y que adicionalmente a las funciones asignadas en su Ley de creación, corresponde al INRENA:

"(...)

a. Definir la política nacional para el desarrollo de las Áreas Naturales Protegidas.

b. Proponer la normatividad requerida para la gestión y desarrollo de las Áreas Naturales Protegidas.

"(...)"

- 2.24. Finalmente, considerando que el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado – SERNANP, conforme a lo dispuesto en el numeral 2 de la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente constituye un órgano público técnico especializado, en su calidad de ente rector del Sistema Nacional de Áreas Protegidas por el Estado; y que conforme a lo dispuesto en el numeral 2 de la Tercera Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, se aprueba la fusión de la Intendencia de Áreas Naturales Protegidas del Instituto Nacional de Recursos Naturales – INRENA, con el SERNANP, precisando además que toda referencia, competencias, funciones y atribuciones de esta institución, se entenderá como asumidas por el SERNANP.



- 2.25. En este sentido, en atención a las competencias descritas en los párrafos precedentes, y conforme a lo dispuesto en la Sexta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, la cual prescribe que el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas - SERNANP se encuentra adscrito al Ministerio del Ambiente - MINAM, corresponde al MINAM emitir opinión técnica sobre la viabilidad del Proyecto de Ley.
- 2.26. Por consiguiente, sin perjuicio de lo indicado, el numeral 22 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú, establece que es deber primordial del Estado garantizar el derecho de toda persona a gozar de un ambiente equilibrado y

d. Reservas Paisajísticas: áreas donde se protege ambientes cuya integridad geográfica muestra una armoniosa relación entre el hombre y la naturaleza, albergando importantes valores naturales, estéticos y culturales.

e. Refugios de Vida Silvestre: áreas que requieren intervención activa con fines de manejo, para garantizar el mantenimiento de los hábitats, así como para satisfacer las necesidades particulares de determinadas especies, como sitios de reproducción y otros sitios críticos para recuperar o mantener las poblaciones de tales especies.

adecuado al desarrollo de su vida; constituyendo un derecho humano fundamental y exigible de conformidad con los compromisos internacionales suscritos por el Estado; se recomienda contar con la opinión del Ministerio del Ambiente y del Ministerio de Agricultura y Riego, en su calidad de organismos rectores de las materias señaladas.

RESPECTO DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA Y CALIDAD NORMATIVA DEL PROYECTO DE LEY

- 2.27. El artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República, dispone que las proposiciones de Ley deben contener una exposición de motivos en la cual se expresen sus fundamentos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, el análisis costo-beneficio de la futura norma legal incluido, cuando corresponda, un comentario sobre su incidencia ambiental.
- 2.28. Al respecto, el Manual de Técnica Legislativa aprobado por el Congreso de la República mediante Acuerdo de Mesa Directiva N° 242-2012-2013/MESA-CR, respecto a los proyectos de ley, señala que, la exposición de motivos, incluye:
- i. Fundamentos de la propuesta, en la que se hace referencia al estado actual de la situación fáctica o jurídica que se pretende regular o modificar y la precisión del marco normativo; y, cuando corresponda, el análisis de las opiniones sobre la propuesta.
 - ii. Efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional.
 - iii. Análisis costo beneficio (costo oportunidad).
 - iv. Incidencia ambiental, cuando corresponda.
 - v. La relación de la iniciativa con la Agenda Legislativa y con las políticas de Estado expresadas en el Acuerdo Nacional, cuando sea el caso.
 - vi. Anexo, cuando corresponda.
- 2.29. Por su parte, la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, contiene los lineamientos para la elaboración, la denominación y publicación de leyes, con el objeto de sistematizar la legislación, a efecto de lograr su unidad y coherencia para garantizar la estabilidad y la seguridad jurídica en el país, la misma que ha sido reglamentada mediante Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, y que debe tenerse en cuenta de manera referencial. Al respecto señala lo siguiente:

2.29.1. El artículo 2 de la Exposición de Motivos:

"La exposición de motivos consiste en la fundamentación jurídica de la necesidad de la propuesta normativa, con una explicación de los aspectos más relevantes y un resumen de los antecedentes que correspondan y, de ser el caso, de la legislación comparada y doctrina que se ha utilizado para su elaboración.

Asimismo, la fundamentación debe incluir un análisis sobre la constitucionalidad o legalidad de la iniciativa planteada, así como sobre su coherencia con el resto de normas vigentes en el ordenamiento jurídico nacional y con las obligaciones de los tratados internacionales ratificados por el Estado".

2.29.2. El artículo 3 del Análisis Costo Beneficio:

"3.1. El análisis costo beneficio sirve como método de análisis para conocer en términos cuantitativos los impactos y efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el

bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios o en su defecto posibilita apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables. La necesidad de la norma debe estar justificada dada la naturaleza de los problemas, los costos y beneficios probables y los mecanismos alternativos para solucionarlos.

3.2. El análisis costo beneficio es obligatorio en los anteproyectos de normas de desarrollo constitucional, leyes orgánicas o de reformas del Estado; leyes que incidan en aspectos económicos, financieros, productivos o tributarios; y leyes relacionadas con política social y ambiental.

3.3. Las propuestas que no estén comprendidas dentro de las precitadas categorías sustentarán los alcances, las implicancias y sus consecuencias, identificando a los potenciales beneficiarios y afectados en forma clara y sencilla”.

2.29.3. El artículo 4 del Análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional:

“El análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional debe precisar si se trata de innovar supliendo vacíos en el ordenamiento o si se trata de una propuesta que modifica o deroga normas vigentes. En caso de tener un efecto derogatorio, este se debe precisar expresamente. El análisis debe incluir una referencia a los antecedentes, diagnóstico de la situación actual y objetivos de la propuesta. Si se modifica o deroga una norma vigente debe analizarse su idoneidad o efectividad precisando falencias, vacíos o defectos que sea necesario superar mediante una acción normativa”.

2.30. De la revisión de la Exposición de Motivos, que es la fundamentación jurídica de la necesidad de la propuesta legal, se ha evidenciado que la misma no contiene la suficiente motivación jurídica y técnica que ampare la iniciativa normativa, más aún si se trata de una zona que involucra aspectos de vulnerabilidad. El sustento que se ha plasmado no es lo suficientemente relevante, además de repetir figuras ya reguladas.

2.31. Al respecto, se advierte que el Proyecto de Ley no cumple con lo señalado en el Manual de Técnica Legislativa aprobado por el Congreso de la República mediante Acuerdo de Mesa Directiva N° 242-2012-2013/MESA-CR, en cuanto a la estructura de la Ley, así como en los artículos 2, 3 y 4 del Reglamento de la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, debido a que no se ha efectuado la fundamentación jurídica de la necesidad de la propuesta normativa, ni el análisis sobre la constitucionalidad o legalidad de la iniciativa planteada; así como, no se han cuantificado los costos y beneficios.

2.32. En cuanto al análisis costo beneficio, no se ha analizado comparativamente los beneficios y costos de los efectos de la inserción de la norma legal en nuestro entramado normativo.

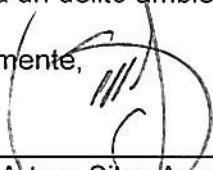
III. CONCLUSIÓN

3.1. Por lo anteriormente expuesto, desde el punto de vista legal, esta Oficina General considera que el Proyecto de Ley N° 1146/2016-CR, “Ley que modifica el artículo 450° del Código Penal e incorpora como falta a la acción de ensuciar y provoque daños en playas, riberas de ríos, lagos y parques nacionales”, recae fuera del ámbito de las competencias de este Ministerio.



- 3.2. Asimismo, el numeral 22 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú, establece que es deber primordial del Estado garantizar el derecho de toda persona a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida; constituyendo un derecho humano fundamental y exigible de conformidad con los compromisos internacionales suscritos por el Estado; en tal sentido, se recomienda contar con la opinión del Ministerio del Ambiente y del Ministerio de Agricultura y Riego, en su calidad de organismos rectores de las materias señaladas en la parte analítica del presente informe.
- 3.3. Sin perjuicio de lo anteriormente indicado, se recomienda tener en consideración lo señalado por la Dirección General de Asuntos Ambientales del MVCS, en cuanto a la armonía que debe guardar el Proyecto de Ley, con la normativa ambiental vigente en materia de residuos sólidos, a fin que la autoridad ambiental competente cuente con las herramientas para determinar en qué casos estamos frente a un delito ambiental o a una falta.

Atentamente,



Sergio Arturo Silva Acevedo
Abogado

El presente informe cuenta con la conformidad de la suscrita.



.....
Abog. Silvana Patricia Elias Naranjo
Directora General
Oficina General de Asesoría Jurídica
Ministerio de Vivienda, Construcción
y Saneamiento

**INFORME N° 069-2017-VIVIENDA/VMCS-DGAA**

A: **ING. GUSTAVO OLIVAS ARANDA**
Viceministro de Construcción y Saneamiento

Asunto: Proyecto de Ley 1146/2016-CR "Ley que modifica el artículo 450 del Código Penal e incorpora como falta a la acción de ensuciar y provocar daños en playas, riberas de ríos, lagos y parques nacionales"

Referencia: Oficio N° 2341-2016-2017/CPAAAAE-CR
Hoja de Trámite N° 71053-2017

Fecha: San Isidro, 02 de mayo de 2017

Tengo a bien dirigirme a usted para saludarlo cordialmente y, al mismo tiempo, presentar el análisis del proyecto de Ley 1146/2016-CR "Ley que modifica el artículo 450 del Código Penal e incorpora como falta a la acción de ensuciar y provocar daños en playas, riberas de ríos, lagos y parques nacionales".

I. ANTECEDENTES

1. El 06 de abril último, el Congresista de la República Sergio Dávila Vizcarra presentó ante la Comisión de Justicia y Derechos Humanos - Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología el proyecto de Ley 1146/2016-CR "Ley que modifica el artículo 450 del Código Penal e incorpora como falta a la acción de ensuciar y provocar daños en playas, riberas de ríos, lagos y parques nacionales".
2. La Presidenta de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología mediante el documento de la referencia del 27 de abril de 2017, solicitó al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, los comentarios u observaciones sobre el referido proyecto de Ley.

II. ANÁLISIS

3. De la revisión del proyecto de Ley se advierte que se propone modificar el artículo 450 del Código Penal referido a las Faltas contra las Buenas Costumbres, a fin de incorporar como falta la acción de ensuciar y provocar daños en playas, riberas de ríos, lagos y parques nacionales.
4. Dicha propuesta legislativa busca la reducción de los *desechos que provienen de fuentes terrestres y/o marítimas que contaminan los océanos, lo cual justamente provoca daños irreversibles al medio ambiente, tal es el caso de la llamada isla de la basura o isla de plástico*. Asimismo, tiene como objetivo que a través de la penalización como falta respecto de la contaminación de playas pueda crearse conciencia sobre la importancia de preservar su limpieza forjando una cultura de prevención a fin de evitar contaminar.
5. Del análisis realizado se informa que el término "ensuciar" no se encuentra definido en las normas vigentes en materia de residuos sólidos¹, lo cual dificulta que la autoridad ambiental competente emita un informe fundamentado sobre la configuración de dicha falta, siendo por tanto necesario determinar los alcances de ese término.

¹ Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos y su Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM y el Decreto Legislativo N° 1278 que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos.



PERÚ

Ministerio
de Vivienda, Construcción
y Saneamiento

Ministerio de
Vivienda, Construcción y Saneamiento

Dirección General de
Asuntos Ambientales

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

6. La inclusión de la generación del "daño como consecuencia de "ensuciar" las playas, riberas de ríos, lagos y parques nacionales, desnaturaliza la calificación como falta de este tipo de conductas. Ello sin perjuicio del análisis que debe realizarse al tipo de daño que provoca o puede provocar (daño real o potencial) esta conducta.

III. CONCLUSIONES

7. El proyecto de Ley 1146/2016-CR "Ley que modifica el artículo 450 del Código Penal e incorpora como falta a la acción de ensuciar y provocar daños en playas, riberas de ríos, lagos y parques nacionales", requiere ser armonizado con la normativa ambiental vigente en materia de residuos sólidos, a fin que la autoridad ambiental competente cuente con las herramientas para determinar en qué casos estamos frente a un delito ambiental o a una falta.

IV. RECOMENDACIÓN

8. Remitir el presente informe al Viceministro de Construcción y Saneamiento para su revisión y, en caso de su conformidad, derivarlo a Secretaría General.

Es todo en cuanto tengo que informar para los fines a seguir.

Atentamente,

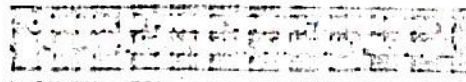
Arq. Marissa Andrade Gambarini
Especialista en Gestión Ambiental
Dirección General de Asuntos Ambientales

PROVEIDO N° 069 -2017-VIVIENDA-VMCS/DGAA

Lima, 02 de mayo de 2017

Visto el informe que antecede y que esta Dirección General hace suyo, para los fines respectivos.

Ing. Segundo Fausto Roncal Vergara
Director General
Dirección General de Asuntos Ambientales
Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento



Lima, 18 de abril de 2017

OFICIO 2341-2016-2017/CPAAAAE-CR

Señor
EDMER TRUJILLO MORI
Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento
Presente -

MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO	
SECRETARÍA GENERAL	
Oficina de Gestión Documentaria y Archivo	
27 ABR. 2017	
3	
N°	71058
Horas:	Por:
RECEBIDO	
SEDE SAN ISIDRO	

De mi especial consideración


Tengo el agrado de dirigirme a usted para expresarle mi cordial saludo, y a la vez, solicitarle remita la opinión técnico-legal sobre el **proyecto de ley 1146/2016-CR, "Ley que modifica el artículo 450° del Código Penal e incorporar como falta a la acción de ensuciar y provoquo daños en playas, riveras de río, lagos y parques nacionales"**, cuya copia se adjunta a la presente.

En consecuencia, atendiendo a la especialidad y competencia de la entidad que dirige sobre la materia propuesta y la implicancia que tendría la misma, es de interés y utilidad conocer los comentarios u observaciones que tuviera su institución sobre el referido proyecto de ley.

Preciso, que el presente pedido de opinión, se realiza de conformidad con el artículo 96° de la Constitución Política del Perú y 69° del Reglamento del Congreso de la República.

Sin otro particular, y agradeciendo su atención, quedo de usted expresándole las muestras de mi estima personal.

Atentamente,



MARÍA ELENA FORONDA FARRO
Presidenta de la Comisión de Pueblos Andinos,
Amazónicos y Heterogéneos, Ambiente y Ecología

MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO	
SECRETARÍA GENERAL	
27 ABR. 2017	
RECEBIDO	
Reg. N°	
Hora	

CPAAAAE/mj2
R-1081

Nota: Tratamos el presente documento en mérito al artículo 107 del Reglamento del Congreso de la República en la Segunda Sesión Ordinaria de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Heterogéneos y Ecología, que el artículo 114 de dicho Reglamento es correspondiente a las funciones del Poder Ejecutivo. Sobre particular, a los miembros de esta Comisión y a los señores consejeros de gobierno que, en el presente documento, se refieren en forma abreviada, con el fin de recibir y de brindar a la Comisión el informe que se solicita.

El presente documento es de uso interno y no debe ser divulgado fuera de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Heterogéneos y Ecología.

