



DEFENSORIA DEL PUEBLO

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

054022

OFICIO N° 255-2019-DP/AMASPP

Lima, 29 de abril de 2019

Señor
Wilbert Gabriel Rozas Beltrán
Presidente de la Comisión de Pueblos Andinos,
Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología
Congreso de la República
Plaza Bolívar, Av. Abancay S/N
Lima.-



Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 3953/2018-CR

Referencia: Oficio P.O. N° 444-2018-2019/CPAAAAE-CR
(Ingreso N° 005073 del 13 de marzo de 2019)

De mi especial consideración:

Es grato dirigirme a usted para saludarlo cordialmente y, a la vez, atender al documento de la referencia, mediante el cual nos solicita opinión legal sobre el Proyecto de Ley N° 3953/2018-CR, "Ley Marco de Desarrollo Urbano, Promoción y Creación de Ciudades Sostenibles para el Buen Vivir".

Cabe señalar que el objeto del Proyecto de Ley consiste en establecer el marco institucional para la planificación, gestión del desarrollo urbano, la promoción y la creación de ciudades para el buen vivir. Para tal efecto, desarrolla los principios, enfoques, lineamientos, componentes e instrumentos para la gestión del desarrollo urbano sostenible mediante la creación de nuevas ciudades sostenibles y la transformación de las existentes.

Al respecto, la Defensoría del Pueblo advierte que, aun cuando la finalidad de establecer un marco jurídico para impulsar la creación de ciudades sostenibles resulta pertinente, la misma se realizaría sin contar con un marco jurídico claro y vinculante en materia de ordenamiento territorial y ordenamiento territorial ambiental, factores claves para lograr un desarrollo urbano sostenible.

Así, por ejemplo, el Ministerio del Ambiente aún no elabora ni aprueba la política nacional en materia de ordenamiento territorial ambiental, la cual constituye un referente obligatorio para las políticas públicas en todos los niveles de gobierno¹. Cabe recordar que, a través del ordenamiento territorial ambiental se establecen criterios e indicadores ambientales que condicionan la asignación de usos territoriales y la ocupación ordenada del territorio².

¹ Numeral 22.2 del artículo 22 de la Ley General del Ambiente, Ley N° 28611.

² Numeral 19.2 del artículo 19 de la Ley General del Ambiente, Ley N° 28611.





DEFENSORIA DEL PUEBLO



Firmado digitalmente por:
ABANTO CABANILLAS Alicia
Maribel FAU 20304117142 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 30/04/2019 14:46:46

De igual manera, en relación al ordenamiento territorial, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)³ señala que entre los cuestionamientos que existen sobre su aplicación en nuestro país destaca: (i) la dispersión legal, que genera incertidumbre sobre el verdadero alcance jurídico de los Planes de Ordenamiento Territorial, especialmente cuando se perciben como obstáculos a los proyectos de inversión; y, (ii) los problemas de delimitación de competencias y de articulación entre los tres niveles de gobierno.

Bajo esas razones, la OCDE recomendó al Estado peruano que defina con claridad una política nacional sobre ordenamiento territorial, cuyo resultado decante en una ley que integre mucho de los temas que hoy aparecen dispersos, que clarifique su fuerza legal frente a otras políticas de Estado, con respaldo institucional de carácter amplio, y que permita la articulación tanto entre sectores como con los gobiernos regionales y locales, a fin de adecuar la potencialidad económica, sociocultural y ambiental de los territorios con su uso⁴.

Sin perjuicio de lo señalado, y de la revisión del Proyecto de Ley N° 3953/2018-CR, la Defensoría del Pueblo advierte principalmente lo siguiente:

Sobre las ciudades sostenibles

A pesar que el Proyecto de Ley tiene por objeto establecer el marco institucional para la planificación, gestión del desarrollo urbano, promoción y creación de ciudades sostenibles, a lo largo del Proyecto de Ley no se establece claramente su definición ni alcance.

Así, por ejemplo, en el artículo 1 del Proyecto de Ley, referido al objeto del mismo, se indica que la creación de ciudades sostenibles debe generar ciudades incluyentes, interculturales, intergeneracionales, seguras, resilientes y sostenibles, en base a un desarrollo que garantice el acceso al derecho al agua, espacios y servicios públicos seguros y; que sea bajo en emisiones de gases de efecto invernadero.



Entretanto, en el artículo 4 del Proyecto de Ley, referido a la creación del Sistema Nacional de Desarrollo Urbano para Ciudades Sostenibles (SINADUCS) señala que este sistema tiene por objeto, entre otros, la promoción y creación de ciudades sostenibles, y asegurar la provisión de servicios ecosistémicos, principalmente, el agua y los que permitan un ambiente saludable y equilibrado.

En relación a lo detallado, cabe recordar que, el Ministerio del Ambiente (MINAM) sostiene que “una ciudad es sostenible en la medida en que, integrando la dimensión ambiental, logre tejer el desarrollo económico y social con la conservación de la base de recursos naturales en la que se sostiene, garantizando el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades”⁵.

³ OCDE. Evaluación del desempeño ambiental del Perú. 2016. Consulta: 24 de abril de 2019. En: <https://www.oecd.org/environment/country-reviews/16-00313%20Evaluacion%20desempeno-Peru-WEB.pdf>

⁴ OCDE. Evaluación del desempeño ambiental del Perú. 2016. Consulta: 24 de abril de 2019. En: <https://www.oecd.org/environment/country-reviews/16-00313%20Evaluacion%20desempeno-Peru-WEB.pdf>

⁵ Ministerio del Ambiente. Consulta: 25 de abril de 2019. En: <http://www.minam.gob.pe/ciudades/diez-pasos-para-conocer-mas-sobre-ciudades-sostenibles/>



De acuerdo con ello, en el marco de la COP 20, se aprobó la primera agenda para la promoción de ciudades sostenibles en nuestro país, con los siguientes componentes: ciudad y territorio (planificación); vulnerabilidad y riesgos; movilidad y transporte; construcción sostenible; calidad ambiental (aire, suelo, agua) y residuos; recursos hídricos; eficiencia energética; áreas verdes y biodiversidad urbana; zonas marino costeras; y seguridad alimentaria y agricultura urbana⁶.

Posteriormente, entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) planteados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Objetivo 11 –referido a lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles antes del 2030– establece metas vinculadas a servicios básicos adecuados, sistemas de transportes seguros, urbanización inclusiva y sostenible, reducción de pérdidas humanas y económicas por desastres naturales, construcción de edificios sostenibles y resilientes, acceso universal a áreas verdes, reducción del impacto ambiental negativo per cápita de las ciudades, entre otros⁷.

En consecuencia, resulta clave para el desarrollo del Proyecto de Ley que una vez definido el término “ciudades sostenibles” se aborden claramente los aspectos que contribuyan a implementarlas adecuadamente en nuestro país, considerando los retos políticos, económicos, técnicos y jurídicos, entre otros, que deberán superarse para lograrlo.

Sobre el Sistema Nacional de Desarrollo Urbano para Ciudades Sostenibles (SINADUCS)

El artículo 5 del Proyecto de Ley señala que el SINADUCS asegura el cumplimiento de la normativa en materia de ciudades sostenibles. Asimismo, supervisa y garantiza el cumplimiento de las funciones de planificación, supervisión, fiscalización, control y potestad sancionadora en materia de construcción de ciudades sostenibles.

De otro lado, el artículo 6 del Proyecto de Ley señala que el SINADUCS desarrolla sus políticas en coordinación con diversas entidades públicas, en el marco de las políticas de desarrollo urbano, ambiente y gestión de riesgos.

En este respecto, la Defensoría del Pueblo advierte un error conceptual en el planteamiento del SINADUCS, dado que los sistemas funcionales –como lo sería el SINADUCS– no desarrollan políticas ni pueden asegurar por sí mismos el cumplimiento de la normativa, ni mucho menos supervisar o garantizar el cumplimiento de las funciones de las entidades públicas que lo integran.

En efecto, según el artículo 45 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N° 29158, es el Ente Rector del sistema funcional el responsable de reglamentar y operarlo, a fin de que las entidades involucradas participen en el cumplimiento de determinadas políticas públicas.

⁶ Ministerio del Ambiente. Consulta: 25 de abril de 2019. En: <http://www.minam.gob.pe/ciudades/diez-pasos-para-conocer-mas-sobre-ciudades-sostenibles/>

⁷ Organización de las Naciones Unidas. Consulta: 26 de abril de 2019. En: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/>



DEFENSORIA DEL PUEBLO

Para tal efecto, el artículo 44 de la misma Ley establece que el Ente Rector se constituye en la autoridad técnico-normativa a nivel nacional del sistema funcional; dicta las normas y establece los procedimientos relacionados con su ámbito; coordina su operación técnica y es responsable de su correcto funcionamiento en el marco de la citada Ley, sus leyes especiales y disposiciones complementarias.

Sin embargo, el Proyecto de Ley no establece un Ente Rector para el SINADUCS, sino una Autoridad Nacional –cuya principal función consiste en diseñar, planificar, monitorear y aplicar la política en materia de desarrollo y la construcción de infraestructuras sostenibles– y una Comisión Nacional de Desarrollo Urbano para Ciudades Sostenibles –como un espacio de permanente coordinación entre actores estatales y no estatales, para dar seguimiento a las públicas en dicha materia.

En tal sentido, si a fin de promover ciudades sostenibles el Proyecto de Ley propone la creación de un sistema funcional, es importante que se establezcan las disposiciones normativas que desarrollen adecuadamente su funcionamiento, como el de su Ente Rector y el de las entidades que lo integrarían, en el marco de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, sus respectivas Leyes de creación y otras de carácter especial y complementario.

En síntesis, y de acuerdo con lo expuesto, mucho agradeceremos considerar lo señalado en el presente documento, en atención a la solicitud de opinión legal sobre la iniciativa legislativa contenida en el Proyecto de Ley N° 3953/2018-CR, Ley Marco de Desarrollo Urbano, Promoción y Creación de Ciudades Sostenibles para el Buen Vivir.

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

Atentamente,



Alicia Abanto Cabanillas
Adjunta al Defensor del Pueblo para el Medio Ambiente,
Servicios Públicos y Pueblos Indígenas (e)
aabanto@defensoria.gob.pe

LVN/tigl