



El Congresista que suscribe, DANIEL SALAVERRY VILLA, por intermedio del Grupo Parlamentario Fuerza Popular, en ejercicio de las facultades de iniciativa legislativa, que le confiere el Art. 107 de la Constitución Política del Estado, y, de conformidad con lo establecido en los artículos 22 inciso "c", 64 inciso "a", 75 y 76 numeral 2, del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente:

PROYECTO DE LEY

LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA PROBLEMÁTICA DE LA EROSIÓN COSTERA EN LAS PLAYAS DEL LITORAL PERUANO

Artículo único.- Declaración de interés nacional

Declárese de interés nacional la problemática de la erosión costera en el litoral peruano, con la finalidad de recuperar, preservar y mantener las playas del litoral peruano; a fin de que se constituyan en espacios de recreación pública al alcance de todos, sean instrumentos de desarrollo económico local y regional, generando empleo productivo en base al turismo interno y externo; y, como salvaguarda de la vida y la salud de las personas, y los inmuebles de las poblaciones aledañas al mar.



.....
Arq. DANIEL SALAVERRY VILLA
Congresista de la República

Luis F. Galarreta Velarde
Portavoz (T)
Grupo Parlamentario Fuerza Popular

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima,12.....de.....Setiembre.....del 2016.....

Según la consulta realizada de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 197 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO. PUEBLOS ANDINOS, AMAZÓNICOS Y AFROPERUANOS, AMBIENTE Y ECOLOGÍA. -

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

A nivel global, la atención sobre la protección del medio ambiente se remonta a la década del setenta; en nuestro país, el Ministerio del Ambiente se crea el año 2008 y la Ley del Ambiente es del año 2005. Estamos entonces en una etapa embrionaria, por lo que los esfuerzos que se vienen haciendo en favor del ambiente son meritorios; sin embargo, la recuperación, preservación y mantenimiento de las playas se encuentra sin liderazgo, poniendo en grave riesgo la situación de las playas del Perú, generadoras de turismo.

Las 122 municipalidades asentadas en los 2,500 kilómetros de litoral peruano, tienen en sus playas una ventaja comparativa que en muchos casos no es competitiva por las condiciones de amenaza y peligro en que se encuentran, ya sea por acciones de la naturaleza o por la mano del hombre, manifestadas en procesos erosivos naturales u obras de ingeniería.

Sólo por mencionar algunos casos emblemáticos del país, en las playas de Las Delicias y Buenos Aires, en Trujillo; Colán, en Paita; las playas de la Costa Verde, en Lima, se tienen que tomar urgentes medidas de recuperación; así como actuar para preservar las playas de Huanchaco, en Trujillo; Máncora, en Piura; la playa de pescadores Santa Rosa, en Chiclayo; Pucusana en Lima; y, mantener en buenas condiciones las playas de Ventanilla en el Callao, o del sur del país como Asia y Mollendo.

En noviembre del 2012 y setiembre del 2013, en la Ciudad de Lima, y promovidos por la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, se llevaron a cabo el I y II Fórum Internacional "PLAYAS, DESARROLLO ECONÓMICO E INCLUSIÓN SOCIAL", en los que se trataron temas sobre: las playas como bien nacional y herramientas para el desarrollo económico, políticas nacionales de turismo sostenible; así también, las playas desde el punto de vista del ordenamiento territorial planificado y el rol de las autoridades marítimas en el control y vigilancia de las playas; la articulación de los gobiernos nacional, regional y local para el desarrollo turístico nacional e internacional, entre otros temas; y fueron abordados por representantes de las entidades del Estado tales como la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, la Dirección de Capitanías y Guardacostas, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, PROINVERSIÓN, el Ministerio de la Producción y la Autoridad Portuaria Nacional, así como representantes de gobiernos locales y destacados invitados internacionales.

A manera ilustrativa citaremos algunos párrafos relevantes para el caso que amerita esta iniciativa legislativa:

“(Uno de) los problemas para la protección de las costas son los procesos erosivos que dominan sobre los depósitos, la suspensión de aporte de sedimentos, dragado de materiales, obras de ingeniería mal diseñadas y extracción de materiales; (para lo cual se propone) desarrollar una línea límite para la construcción de estructuras costeras, dejar paso a los sedimentos, no obstruirlos; soluciones de ingeniería flexibles (no muros de contención, etc.); no modificar, ni destruir las dunas o construir sobre ellas, mantener el suministro de arena a las playas, conocer los ciclos de erosión y sedimentación y permitir que los ciclos naturales actúen¹”

“El destino ideal para el descanso y la recreación en playas, con un clima y mar cálido todo el año, con servicios y gastronomía de calidad, que se complementan con un espectacular entorno natural²”.

Roberto Carcelén Ruiz Bravo, dice lo siguiente:

“Tradicionalmente, el Perú ha venido creciendo de espaldas al mar, a excepción de las playas dedicadas a las actividades portuarias y de pesca artesanal”.

“Esta circunstancia dio como resultado la existencia de grandes extensiones de playa, sub utilizadas, a pesar de su gran potencial turístico y de su cercanía a importantes centros urbanos del país o corredores turísticos que requieren de servicios de esparcimiento y recreación”.

“Varios acontecimientos ocurridos en los últimos años, han producido cambios significativos en la demanda turística en general, tales como la notoria preferencia que los viajeros manifiestan por el Ecoturismo en todas sus formas, dentro del cual se encuentran incluidas las playas”.

¹ GARCIA QUINTERO Jose, Coordinador Grupo Legal Marítimo - Dirección General Marítima de Colombia Exposición: “Rol de las autoridades marítimo costeras”, II Fórum “Playas: Desarrollo Económico e Inclusión Social”, Lima setiembre del 2013.

² Concepto DESTINO PLAYAS NORTE del Plan Estratégico Nacional de Turismo al 2021, Gestión de Destinos Turísticos, (II Fórum Internacional “Playas: Desarrollo Económico e Inclusión Social”, Lima, setiembre del 2013).

“Esto se traduce en el constante incremento de los flujos turísticos internos y receptivos que registran las zonas de playa que cuentan con un relativo nivel de infraestructura de servicios, tales como las Playas del Norte o Paracas”.

“Debemos disfrutar el privilegio de contar con 2,500 kilómetros de costa, aprovechando la posibilidad que ofrecen para elevar la calidad de vida de sus pobladores. Ofrezcamos a los habitantes de las ciudades cercanas, la posibilidad de disfrutar de vacaciones basadas en la autenticidad, la paz y el sosiego, sin agobios ni ruidos y en contacto directo con la naturaleza y sus habitantes. Una oportunidad de conocer sus costumbres, tradiciones, su filosofía de vida, así como su patrimonio histórico y cultural³”

A esto agregamos que el Objetivo General 2 del Ministerio de Comercio y Turismo es: “Hacer del Turismo una actividad económica competitiva, socialmente inclusiva y ambientalmente responsable, a fin de que se convierta en herramienta de desarrollo sostenible para el país”.

Existe por lo tanto, una gran preocupación y se ha actuado legal e institucionalmente sobre las playas en diferentes aspectos: propiedad privada o estatal, protección y control, rompientes para la práctica del deporte de surcar olas, promoción de la inversión privada, promoción del turismo y organización territorial del uso del suelo.

Se han delimitado las funciones de las entidades estatales quedando bien definidas las acciones de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, de la Dirección General de Capitanías y Guardacostas, de PROINVERSIÓN, de las municipalidades y sobre todo, el rol del Ministerio del Ambiente cuya misión es: Promover la sostenibilidad ambiental del país conservando, protegiendo, recuperando y asegurando las condiciones ambientales, los ecosistemas y los recursos naturales.

Hay, por consiguiente, coincidencia interinstitucional sobre la importancia de las playas para el desarrollo económico fomentando el turismo como actividad sostenible. Sin embargo, existe una falencia en las políticas nacionales para emprender con prontitud las acciones que conlleven a recuperar zonas perdidas de costa, prevenir la desaparición de las que puedan estar amenazadas y hacer mantenimiento permanente a aquellas que lo necesiten.

³ CARCELES RUIZ-BRAVO, Roberto, PROINVERSIÓN, “Estrategias para el desarrollo turístico en las playas del Perú”, I Fórum “Playas: Desarrollo Económico e Inclusión social”, Lima, Noviembre del 2012.

Un ejemplo dramático es lo ocurrido en las playas Las Delicias, Buenos Aires y Huanchaco en la provincia de Trujillo, declaradas constantemente en estado de emergencia desde el año 2011(DS 022-2011-PCM) hasta el año 2015 (DS 053-2015-PCM) y cuyas acciones se han orientado, de manera justa, a proteger la vida humana y las viviendas aledañas al mar, construyéndose imponentes enrocados; acciones que sin embargo han llevado a la casi extinción de las playas como espacio de recreación y fomento del desarrollo económico.

A falta de un ente responsable, con DS 024-2011-MTC, para el caso de Trujillo, la reposición del borde costero le fue encargada al Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

Es por tanto, imprescindible la declaratoria de interés nacional esta problemática, porque ello permitirá establecer políticas nacionales y responsabilidades sectoriales para la recuperación, preservación y mantenimiento de las playas del litoral peruano; actividades que deben desarrollarse mediante sistemas amigables con el medio ambiente, de esa forma se constituirán en defensas naturales contra los embates de la naturaleza, en espacios de recreación pública al alcance de todos, y un instrumento de desarrollo económico local y regional, generando empleo productivo en base al turismo interno y externo.

II. ANTECEDENTES LEGALES

El 27 de Agosto del 1997, se promulgó la Ley 26856 **“Ley que declara que las playas del litoral son bienes de uso público, inalienables e imprescriptibles y establecen zonas de dominio restringido”**. Esta Ley fue reglamentada mediante Decreto Supremo 050-2006-EF el 25 de Abril del 2006, prescribe:

Artículo 3.- Área de Playa

Las playas del litoral de la República, de conformidad con el artículo 1 de la Ley son bienes de dominio público, y comprende el área donde la costa presenta una topografía plana y con un declive suave hacia el mar, más una franja de hasta 50 metros de ancho paralela a la línea de alta marea.

El ingreso y uso de las playas es libre, salvo en los casos expresamente señalados en la Ley.

La determinación de la franja de hasta 50 metros de ancho paralela a la línea de alta marea, está a cargo de la Dirección General de Capitanías y Guardacostas.

Artículo 4.- Zona de Dominio Restringido

Se define como zona de dominio restringido, la franja de 200 metros ubicada a continuación de la franja de hasta 50 metros paralela a la línea de alta marea, siempre que exista continuidad geográfica en toda esa área y no existan terrenos de propiedad privada excluidos de su ámbito, según lo previsto por el artículo 2 de la Ley.

Las zonas de dominio restringido se destinarán a playas públicas para el uso de la población, salvo que se haya procedido a su desafectación, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley y el Capítulo III del presente Reglamento.

Artículo 8.- Zona de Playa Protegida

Para efectos del presente Reglamento se entenderá por "zona de playa protegida" a la extensión superficial que comprende tanto el área de playa definida en el artículo 2 del presente Reglamento como a la zona de dominio restringido definida en el artículo 4 del mismo.

Artículo 9.- Competencia de PROINVERSION

Conforme a lo establecido por el artículo 16 de la Ley, la Agencia de Promoción de la Inversión Privada - PROINVERSION, es el órgano competente para el otorgamiento del derecho de concesión sobre terrenos ubicados en la zona de playa protegida que tengan por finalidad la ejecución y explotación de obras públicas de infraestructura y servicios públicos, PROINVERSION ejercerá dicha competencia de conformidad con lo establecido por el Decreto Legislativo N° 839, el Decreto Supremo N° 059-96-PCM, el Decreto Supremo N° 060-96-PCM y las demás normas complementarias y conexas conforme a sus competencias.

Artículo 10.- Competencia de la Dirección General de Capitanías y Guardacostas

La competencia que, según lo establecido por la Ley 26620, Ley de Control y Vigilancia de las Actividades Marítimas, Fluviales y Lacustres, y su Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo N° 028-DE/MGP, corresponde a la Dirección General de Capitanías y Guardacostas para el otorgamiento del derecho de uso sobre la franja de hasta 50 metros de ancho paralela a la línea de alta marea, se ejercerá sin afectar la competencia de PROINVERSION para otorgar los derechos de concesión a que se refiere el artículo anterior.

En todos los casos, quienes obtengan un derecho de concesión de PROINVERSION o quienes obtengan un derecho de uso de parte de la Dirección General de

Capitanías y Guardacostas quedarán sujetos, en el desarrollo de sus proyectos y en el ejercicio de sus actividades, a las acciones de vigilancia y control que corresponden a esta última respecto del área de playa.

Artículo 11.- Ejercicio de competencia de las municipalidades y otras entidades en la Zona de Playa Protegida.

Los funcionarios de las municipalidades y otras entidades que en ejercicio de sus funciones les corresponda otorgar licencias de funcionamiento, autorizaciones para la colocación de avisos publicitarios, autorización para la realización de actividades de carácter permanente y otras actividades o acciones similares que impliquen la ocupación temporal o indefinida de terrenos ubicados en la zona de playa protegida, deberán exigir, bajo responsabilidad, que el interesado acredite la titularidad del derecho en virtud del cual se le confiera la facultad de hacer uso del terreno comprendido en dicha zona, el cual deberá haber sido otorgado por la Dirección General de Capitanías y Guardacostas, cuando se trate de terrenos ubicados en el área de playa, o por la Superintendencia de Bienes Nacionales - SBN, cuando se trate de terrenos ubicados en la zona de dominio restringido.

Las obras públicas de infraestructura y servicios públicos que ejecuten las municipalidades y otras entidades que en ejercicio de sus funciones les corresponda, sobre terrenos comprendidos en la zona de playa protegida, deberán contar con el previo otorgamiento del correspondiente derecho de uso por parte de las entidades mencionadas en el párrafo anterior, sin perjuicio de las coordinaciones que se efectúen con PROINVERSION para determinar la existencia de proyectos en la referida zona.

El Decreto supremo N° 010-2008-VIVIENDA, del 15 de Abril del 2008, dice en su primer párrafo:

Artículo 1.- De la supervisión de la Zona de Playa Protegida de la Zona de Dominio Restringido

La supervisión del carácter inalienable e imprescriptible de las Zonas de Playa Protegida está a cargo de la superintendencia nacional de Bienes Estatales – SBN, sin perjuicio de las funciones de control y vigilancia a cargo de la Dirección General de capitanías y Guardacostas. La SBN también ejerce la función de supervisión de la Zona de Dominio Restringido.

El 06 de junio del 2000 se promulga la Ley 27280, Ley de Preservación de las Rompientes apropiadas para la Práctica Deportiva. Ley que fue reglamentada mediante Decreto Supremo N° 015-2013-DE con fecha 07 de Diciembre del 2013 y se encuentra plenamente vigente.

La ley N° 27280, en sus primeros tres artículos dice lo siguiente:

Artículo 1.- Objeto de la ley

La presente Ley tiene por objeto preservar las rompientes aptas para la práctica del deporte de surcar olas.

Artículo 2.- Propiedad y dominio

Las rompientes de la costa peruana de Tumbes a Tacna son de propiedad del Estado y su dominio es inalienable e imprescriptible.

Artículo 3.- Protección

La protección de las rompientes está a cargo de la Marina de Guerra del Perú, a través de la Dirección General de Capitanías y Guardacostas. Quienes ocasionen deliberadamente actividades que afecten las rompientes o zonas de rompientes serán denunciados penalmente por incurrir en delito contra la ecología, de acuerdo con la legislación vigente.

En el párrafo final del Artículo 2 del Reglamento de la Ley citada (Decreto Supremo N° 015-2013-DE) se cita el concepto de:

Zona Adyacente

Es aquella área que se encuentra cercana a las rompientes aptas para la práctica del deporte de surcar olas, que de ser intervenida podría deformar, disminuir y/o eliminar el recorrido normal u ordinario de la ola y/o los procesos que afecte la formación de las rompientes. La extensión de la zona adyacente medida a ambos lados de la rompiente a lo largo de la línea de costa no podrá excederse de 1 kilómetro.

Finalmente, en la Ley 28611 – Ley General del Ambiente, tenemos que:

Artículo 101.- De los ecosistemas marinos y costeros

101.1 El Estado promueve la conservación de los ecosistemas marinos y costeros, como espacios proveedores de recursos naturales, fuente de diversidad biológica marina y de servicios ambientales de importancia nacional, regional y local.

III. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

Más del 70% de las playas del mundo han mostrado en las últimas décadas una tendencia erosiva a largo plazo, y las playas del Perú, no están exentas de ese fenómeno. La erosión tiene dos causas fundamentales: la intervención de la mano del hombre en obras de ingeniería costera (efecto a corto plazo) y el aumento del nivel del mar producto del calentamiento global (efecto a largo plazo).

Un país con aproximadamente dos mil quinientos kilómetros de litoral, como el Perú, tiene la gran oportunidad de convertirse en destino turístico: deportivo, ecológico, hotelero y de recreación; sin embargo, y a pesar de que no todas nuestras playas son adecuadas para el turismo, las que tienen la posibilidad de serlo, corren permanente riesgo de degradarse o perderse por acción del hombre y/o la naturaleza.

Muchos países, principalmente del Caribe, que sufren las consecuencias de devastadores huracanes, ven arrebatadas sus playas por la naturaleza causando serio perjuicio a su oferta hotelera, viéndose obligados a reponer la arena perdida vía dragado del fondo marino o por volteo con camiones vía terrestre, a fin de satisfacer la ingente demanda de turismo con la que cuentan.

En el caso peruano, por nuestra ubicación hemisférica, no tenemos casos extremos de fenómenos naturales que conlleven a la pérdida irreparable de playas, es más bien la intervención del hombre la que muchas veces ocasiona este deterioro costero.

La inexistencia de políticas públicas y de un ente a cargo de los estudios y obras para la reposición de arena en playas desaparecidas, que implemente sistemas amigables con el ambiente en la prevención de la pérdida o el mantenimiento de ellas, hace que las entidades encargadas de promover el turismo corran el riesgo de perder la oportunidad de promover importantes corredores, así como la promoción de la inversión privada en localidades costeras con una creciente amenaza erosiva.

La ejecución de obras de defensa costera sin una visión playera, podrían hacer perder más dinero al Estado, de lo que se necesitaría para reponer las playas de una forma amigable con la naturaleza. Así, lo que cuantitativamente se invierte para recuperar, preservar y/o mantener las playas de nuestro litoral, redundará favorablemente para el

desarrollo económico a través de la promoción de un turismo sostenido tanto local como regional.

IV. EFECTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El proyecto de Ley incorpora al Sistema Jurídico nacional la Ley que declara de Interés Nacional y de Necesidad Pública la problemática de la erosión en las playas del litoral.

Lima, agosto del 2016



.....
Arg. DANIEL SALAVERRY VILLA
Congresista de la República