



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría
General

3588

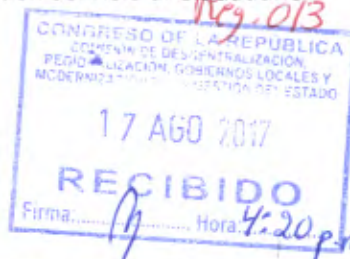
"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

15 AGO. 2017

Lima,

OFICIO N° 2992-2017-PCM/SG

Señores
Presidencia
Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización
de la Gestión del Estado
Congreso de la República
Presente.



Asunto : Pedido de opinión sobre P.L. N° 1312/2016-CR
Referencia : Oficio P.O. N° 1744-2016-2017/CDRGLMGE-CR
Expediente N° 201714011 y 201719011


De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, por especial encargo del Presidente del Consejo de Ministros, con relación al documento de la referencia, mediante el cual la Comisión bajo su Presidencia, solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1312/2016-CR, que propone la Ley para la protección de espacios públicos.

Al respecto, alcanzo para su conocimiento y fines, el Informe N°1040-2017-PCM/OGAJ y el Oficio N°2764-2017-VIVIENDA/SG, remitido por la Directora de la Oficina General de Asesoría Jurídica de la Presidencia del Consejo de Ministros y la Secretaría General del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, sobre ese particular.

Hago propicia la oportunidad para expresarle mis sentimientos de consideración y estima personal.

Atentamente,

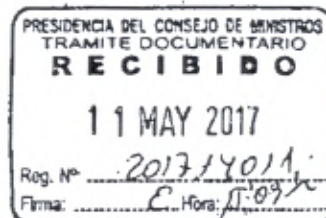


.....
María Soledad Guiulfo Suarez-Durand
Secretaría General
Presidencia del Consejo de Ministros

VECG/gpqm

Jr. Carabaya s/n-Cercado de Lima
Central Telefónica: (51) 1 219-7000 / 1159
www.pcm.gob.pe

Lima, 05 de mayo de 2017



OFICIO P.O. N° 1744 -2016-2017/ CDRGLMGE-CR

Señor
FERNANDO ZAVALA LOMBARDI
Presidente del Consejo de Ministros
Jr. Carabaya cdra. 1 s/n Palacio de Gobierno
Lima

De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, para saludarlo muy cordialmente. Asimismo, solicitarle la opinión técnico legal de su representada sobre el Proyecto de Ley 1312/2016-CR, ley para la protección de espacios públicos.

Este pedido se formula de acuerdo al artículo 34 del Reglamento del Congreso de la República y el artículo 96 de la Constitución Política del Perú.

Agradeciendo la atención prestada al presente, hago propicia la ocasión para expresarle los sentimientos de mi estima personal.

Atentamente,



ALEJANDRA ARAMAYO GAONA
Presidenta

Comisión de Descentralización, Regionalización,
Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado

AAG/rmch.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría
General

Oficina General
de Asesoría Jurídica

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

INFORME N° 1040 -2017-PCM/OGAJ

A : VLADO ERICK CASTAÑEDA GONZALES
Secretario de Coordinación

Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1312/2016-CR "Ley para la protección de espacios públicos".

Referencias : Memorando N° 1183-2017-PCM/SC

Fecha : Lima, 18 JUL. 2017

Tengo el agrado de dirigirme a usted en relación al documento de la referencia por el cual solicita se emita el informe legal sobre el Proyecto de Ley N° 1312/2016-CR "Ley para la protección de espacios públicos", adjuntando el Oficio N° 2764-2017-VIVIENDA/SG de la Secretaría General del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

Sobre el particular, informo lo siguiente:

I. BASE LEGAL.-

- 1.1 Constitución Política del Perú.
- 1.2 Ley N° 29158 - Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- 1.3 Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros aprobado por Decreto Supremo N° 022-2017-PCM.

II. ANÁLISIS.-

- 2.1 El Proyecto de Ley N° 1312/2016-CR "Ley para la protección de espacios públicos", es una iniciativa legislativa presentada por la Congresista de la República, Indira Huilca Flores del Grupo Parlamentario Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad, que se sustenta en el derecho a la iniciativa en la formación de leyes reconocido en el artículo 107¹ de la Constitución Política del Perú, así como en los artículos 22 inciso c), 74, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República.
- 2.2 El pedido de opinión sobre la iniciativa legislativa solicitada por la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, se sustenta en el artículo 96 de la Constitución Política del Perú y en el artículo 69 y 87 del Reglamento del Congreso de la República, que faculta a los Congresistas de la República a formular pedidos de informes para el desarrollo de sus funciones.
- 2.3 El Proyecto de Ley N° 1312/2016-CR "Ley para la protección de espacios públicos" tiene por objeto establecer el marco normativo y lineamientos generales para la protección de los espacios públicos a nivel nacional y de esta manera contribuir con

¹ Iniciativa Legislativa

*Artículo 107.- El Presidente de la República y los Congresistas tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes.

También tienen el mismo derecho en las materias que les son propias los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales y los colegios profesionales. Asimismo lo tienen los ciudadanos que ejercen el derecho de iniciativa conforme a ley."





"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

la protección, manejo y sostenibilidad de los espacios públicos como elementos esenciales para la mejora de la calidad de vida de las personas y del ambiente en la ciudad, garantizando su uso público, a través de un trabajo coordinado, participativo y técnicamente consistente.

- 2.4 Al respecto, cabe señalar que el artículo 73 de la Constitución Política del Estado, establece que los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles, pueden ser concebidos a particulares conforme a ley, para su aprovechamiento.

Bienes de dominio y uso público

Artículo 73.- Los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles. Los bienes de uso público pueden ser concedidos a particulares conforme a ley, para su aprovechamiento económico.

- 2.5 Mediante la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, se establece las normas que regulan el ámbito, organización, atribuciones y funcionamiento del Sistema Nacional de Bienes Estatales, en el marco del proceso de modernización de la gestión del Estado y en apoyo y fortalecimiento al proceso de descentralización.

El artículo 3 de la citada Ley señala que los bienes estatales comprenden los **bienes muebles e inmuebles, de dominio privado y de dominio público, que tienen como titular al Estado o a cualquier entidad pública que conforma el Sistema Nacional de Bienes Estatales, independientemente del nivel de gobierno al que pertenezcan.**

- 2.6 Asimismo, el artículo 2 del Reglamento de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, aprobado mediante Decreto Supremo N° 007-2008-VIVIENDA define a los bienes de dominio público y privado como:

2.2 - Definiciones: Para los efectos del presente Reglamento se entenderá por:

a) Bienes de dominio público: Aquellos bienes estatales, destinados al uso público como playas, plazas, parques, infraestructura vial, vías férreas, caminos y otros, cuya administración, conservación y mantenimiento corresponde a una entidad; aquellos que sirven de soporte para la prestación de cualquier servicio público como los palacios, sedes gubernativas e institucionales, escuelas, hospitales, estadios, aportes reglamentarios, bienes reservados y afectados en uso a la defensa nacional, establecimientos penitenciarios, museos, cementerios, puertos, aeropuertos y otros destinados al cumplimiento de los fines de responsabilidad estatal, o cuya concesión compete al Estado. Tienen el carácter de inalienables e imprescriptibles. Sobre ellos, el Estado ejerce su potestad administrativa, reglamentaria y de tutela conforme a ley.

b) Bienes de dominio privado del Estado.- Aquellos bienes estatales que siendo de propiedad del Estado o de alguna entidad, no están destinados al uso público ni afectados a algún servicio público, y respecto de los cuales sus titulares ejercen el derecho de propiedad con todos sus atributos. (...)"

- 2.7 Mediante la Ley N° 26664, se dictan disposiciones referidas a la administración de las áreas verdes de uso público, señalando lo siguiente:

"Artículo 1.- Los parques metropolitanos y zonales, plazas, plazuelas, jardines y demás áreas verdes de uso público bajo administración municipal forman parte de un sistema de áreas recreacionales y de reserva ambiental con carácter de intangibles, inalienables e imprescriptibles. Su promoción, organización, administración, desarrollo y mantenimiento es competencia exclusiva de cada municipalidad distrital o provincial, en



"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

el ámbito de su circunscripción, para los fines de los Artículos 66 y 67 de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 23853."

- 2.8 Conforme a lo señalado en la exposición de motivos, la iniciativa legislativa busca proteger los espacios públicos existentes y contribuir a la disminución del déficit de espacios públicos en las ciudades. La protección de los espacios públicos supone reservar el suelo para garantizar y destinar los usos sociales característicos de la vida urbana (simbólico, monumental, cívico, cultural, deportivo, recreativo, entre otros); y promover el ejercicio del derecho de todo ciudadano al uso y disfrute de los espacios públicos a vivir y disfrutar en ciudades con condiciones sostenibles de acceso generalizado y libre tránsito, equitativas, justas incluyentes democráticas seguras y sin ningún tipo de discriminación.
- 2.9 En este contexto, corresponde tener presente que conforme lo dispone el artículo 17 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la Presidencia del Consejo de Ministros es el Ministerio responsable de la coordinación de las políticas nacionales y sectoriales del Poder Ejecutivo. Coordina las relaciones con los demás Poderes del Estado, los organismos constitucionales, gobiernos regionales, gobiernos locales y la sociedad civil.
- 2.10 En función a ello, el artículo 18 de la Ley N° 29158 establece que el Presidente del Consejo de Ministros es la máxima autoridad política de la Presidencia del Consejo de Ministros, y tiene entre sus funciones:
1. Propone objetivos del gobierno en el marco de la Política General de Gobierno.
 2. Coordina las políticas nacionales de carácter multisectorial; en especial, las referidas al desarrollo económico y social; asimismo, formula las políticas nacionales en su respectivo ámbito de competencia, el proceso de descentralización y de la modernización de la Administración Pública.
 3. Supervisa las acciones de las entidades adscritas a la Presidencia del Consejo de Ministros, de conformidad con lo dispuesto en las normas correspondientes.
- 2.11 En tal sentido, cabe indicar que la Presidencia del Consejo de Ministros no es competente para emitir opinión sobre la materia bajo análisis.
- 2.12 Por otro lado, cabe indicar que el artículo 5 de la Ley N° 30156, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, señala que es competencia del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, entre otras, las materias de Bienes Estatales y Propiedad urbana; en concordancia con lo dispuesto en el numeral 7 del artículo 9, que establecen como **funciones las 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.**
- 2.13 En concordancia con ello, el artículo 2 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento aprobado por Decreto Supremo N° 010-2014-VIVIENDA, modificado por el Decreto Supremo N° 006-2015-VIVIENDA, establece que el Ministerio ejerce sus competencias a nivel nacional, es el ente rector de las competencias en materia de Vivienda, Construcción, Saneamiento, **Urbanismo y Desarrollo Urbano, Bienes Estatales y Propiedad**

*"Año del Buen Servicio al Ciudadano"*

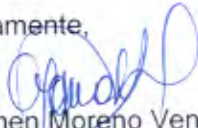
Urbana y como tal, es responsable del diseño, ejecución, supervisión y evaluación de las políticas nacionales y sectoriales, que son de obligatorio cumplimiento por los tres niveles de gobierno.

- 2.14 Asimismo, de conformidad con el artículo 5 de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, se crea el Sistema Nacional de Bienes Estatales - SNBE, como el conjunto de organismos, garantías y normas que regulan, de manera integral y coherente, los bienes estatales, en sus niveles de gobierno nacional, regional y local, a fin de lograr una administración ordenada, simplificada y eficiente, teniendo a la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales - SBN, como ente rector.
- 2.15 En este contexto, mediante Oficio N° 2764-2017-VIVIENDA/SG la Secretaría General del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento refiere que mediante Informe N° 1007-2017-VIVIENDA/OGAJ de la Oficina General de Asesoría Jurídica de dicho sector, emitió la opinión legal sobre el Proyecto de Ley N° 1312/2016-CR "Ley para la protección de espacios públicos".
- 2.16 En tal sentido, se recomienda derivar el Oficio N° 2764-2017-VIVIENDA/SG y el Informe N° 1007-2017-VIVIENDA/OGAJ de la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, para su conocimiento y fines pertinentes.

III. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN:

- 3.1 En atención a lo expuesto, **la Presidencia del Consejo de Ministros**, en el marco de lo dispuesto en la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, concordante con el Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros aprobado por Decreto Supremo N° 022-2017-PCM **no tiene competencia para emitir pronunciamiento sobre la materia que versa el proyecto de ley.**
- 3.2 **Se recomienda derivar el presente informe así como el Oficio N° 2764-2017-VIVIENDA/SG y el Informe N° 1007-2017-VIVIENDA/OGAJ de la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, para su conocimiento y fines pertinentes.**

Atentamente,


Carmen Moreno Ventocilla
Abogada

El presente informe cuenta con la conformidad de la suscrita.


Sonia Elaine Dávila Chávez
Directora de la Oficina General de Asesoría Jurídica
PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS



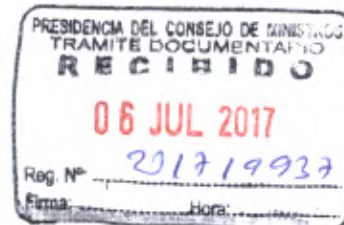


PERÚ

Ministerio de Vivienda,
Construcción y
Saneamiento

Secretaría
General

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"



San Isidro, 05 JUL. 2017

OFICIO N° 2764 -2017-VIVIENDA/SG

Señor
VLADO ERICK CASTAÑEDA GONZALES
Secretario de Coordinación
Presidencia del Consejo de Ministros
Jr. Carabaya S/N, Cercado de Lima
Lima.-

Asunto : Pedido de opinión sobre Proyecto de Ley N° 1312/2016-CR

Ref. : Oficio N° 000922-2017-PCM-SC

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación al documento de la referencia, a través del cual traslada la solicitud de opinión presentada por el por la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, sobre el proyecto de Ley N° 1312/2016-CR "Ley para la Protección de Espacios Públicos", en adelante el proyecto de Ley".

Al respecto, cabe indicar que, mediante Oficio N° 1729-2016-2017-CDRGLMGE-CR de fecha 16.05.2017, la Presidenta de la citada Comisión, solicitó a este Ministerio opinión respecto al proyecto de Ley; solicitud que fuera atendida mediante Informe N° 1007-2017-VIVIENDA/OGAJ de la Oficina General de Asesoría Jurídica, cuya copia se adjunta al presente para los fines pertinentes.

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

Atentamente,

.....
Ing. Econ. Juana R. López Escobar
Secretaría General
Ministerio de Vivienda, Construcción
y Saneamiento

16 17

INFORME N° 1009-2017-VIVIENDA/OGAJ

- A** : **EDUARDO MARTÍN GONZÁLEZ CHÁVEZ**
Jefe de Gabinete de Asesores
- C.c.** : **CARMEN CECILIA LECAROS VÉRTIZ**
Viceministra de Vivienda y Urbanismo
- Asunto** : Remite opinión legal sobre el proyecto de Ley N° 1311/2016-CR, "Ley de Gestión de Espacios Públicos" y el proyecto de Ley N° 1312/2016-CR "Ley para la Protección de Espacios Públicos".
- Ref.** : a) Oficio N° 0757-2017/SBN
b) Oficio N° 000922-2017-PCM-SC
c) Informes N° 213-2017-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU
d) Informes N° 212-2017-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU
e) Informes N° 209-2017-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU
f) Informes N° 208-2017-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU
g) Oficio P.O. N° 1745-2016-2017-CDRGLMGE-CR
h) Oficio P.O. N° 1729-2016-2017-CDRGLMGE-CR
i) Oficio N° 1164-2016-2017/CVC-CR
j) Oficio N° 1159-2016-2017/CVC-CR
(H.T. N° 00081984-2017 E)
(H.T. N° 00076341-2017 E)
(H.T. N° 00101408-2017 E)
- Fecha** : 04 JUL. 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° 1159-2016-2017/CVC-CR de fecha 08.05.2017, la Presidenta de la Comisión de Vivienda y Construcción del Congreso de la República solicita a este Ministerio opinión respecto al proyecto de Ley N° 1311/2016-CR, "Ley de Gestión de Espacios Públicos", en adelante el proyecto de Ley N° 1311.
- 1.2. Mediante Oficio N° 1729-2016-2017-CDRGLMGE-CR de fecha 16.05.2017, la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República solicita a este Ministerio opinión respecto al proyecto de Ley N° 1311.
- 1.3. Con Informes N°s. 212-2017-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU de fecha 02.06.2017 y 213-2017-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU de fecha 02.06.2017 la Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo – DGPRVU, hace suyos los Informes Técnicos Legales N°s. 077-2017-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DUDU-rdl-vmz y 078-2017-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DUDU-rdl-vmz de la Dirección de Urbanismo y Desarrollo Urbano – DUDU, sobre el proyecto de Ley N° 1311, concluyendo: "(...) ésta regulación se encuentra contenida de manera dispersa en la normativa nacional, por lo que se podría optimizar la propuesta teniendo en cuenta las observaciones formuladas."
- 1.4. Mediante Oficio N° 1164-2016-2017/CVC-CR de fecha 08.05.2017, la Presidenta de la Comisión de Vivienda y Construcción del Congreso de la República solicita a

este Ministerio opinión respecto al proyecto de Ley N° 1312/2016-CR "Ley para la Protección de Espacios Públicos", en adelante el proyecto de Ley N° 1312.

- 1.5. Mediante Oficio N° 1745-2016-2017-CDRGLMGE-CR de fecha 16.05.2017, la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República solicita a este Ministerio opinión respecto al proyecto de Ley N° 1312.
- 1.6. Con Informes N°s. 208-2017-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU de fecha 02.06.2017 y 209-2017-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU de fecha 02.06.2017 la Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo – DGPRVU, hace suyos los Informes Técnicos Legales N°s. 074-2017-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DUDU-rdl-vmz y 075-2017-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DUDU-rdl-vmz de la Dirección de Urbanismo y Desarrollo Urbano – DUDU, sobre el proyecto de Ley N° 1312, concluyendo: "(...)ésta regulación se encuentra contenida de manera dispersa en la normativa nacional, por lo que se podría optimizar la propuesta teniendo en cuenta las observaciones formuladas."
- 1.7. Con Oficio N° 000922-2017-PCM-SC de fecha 13.06.2017, la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros – PCM, traslada la solicitud de opinión presentada por la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, sobre el proyecto de Ley N° 1312.
- 1.8. Con Oficio N° 0757-2017/SBN de fecha 20.06.2017, la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales – SBN remite el Informe N° 0067-2017/SBN-DNR de la Dirección de Normas y Registro – DNR, mediante el cual concluye:

"(...)

4.1 Los Proyectos 1311 y 1312 bajo comentario proponen regular la administración y gestión de los espacios públicos, y la protección de dichos espacios.

4.2 En los citados Proyectos resulta innecesario regular el concepto de "espacio público", ya que éste se encuentra regulado por la Ley N° 29151 y su Reglamento, comprendiéndose dentro del concepto de bien de dominio público.

4.3 En relación a los aspectos vinculados al Sistema Nacional de Bienes Estatales, los citados Proyectos resultan viables con las observaciones indicadas en los numerales 3.13, 3.14, 3.21 y 3.22 del presente informe, así como la sugerencia formulada en el numeral 3.23.

"(...)"

II. ANÁLISIS

SITUACIÓN/ESTADO DEL PROYECTO DE LEY

PROYECTO DE LEY N° 1311

- 2.1. Proyecto de Ley presentado por el Grupo Parlamentario Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad, a iniciativa de la Congresista de la República Marisa Glave Remy, ejerciendo las facultades de iniciativa legislativa que le confieren el artículo 107 de la Constitución Política del Perú¹ y los artículos 22.c, 74, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República² con fecha 25.04.2017.

¹ Iniciativa Legislativa

Artículo 107.- El Presidente de la República y los Congresistas tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes.

- 2.2. Siendo decretado por la Oficialía Mayor a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado y a la Comisión de Vivienda y Construcción del Congreso de la República con fecha 27.04.2017.

PROYECTO DE LEY N° 1312

- 2.3. Proyecto de Ley presentado por el Grupo Parlamentario Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad, a iniciativa de la Congresista de la República Indira Huilca Flores, ejerciendo las facultades de iniciativa legislativa que le confieren el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y los artículos 22.c, 74, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República con fecha 25.04.2017.
- 2.4. Siendo decretado por la Oficialía Mayor a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado y a la Comisión de Vivienda y Construcción del Congreso de la República con fecha 27.04.2017.

También tienen el mismo derecho en las materias que les son propias los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales y los colegios profesionales. Asimismo lo tienen los ciudadanos que ejercen el derecho de iniciativa conforme a ley.

2 Derechos Funcionales

Artículo 22. Los Congresistas tienen derecho:

(...)

c) A presentar proposiciones de ley y las demás proposiciones contempladas en el presente Reglamento.

Iniciativa legislativa

Artículo 74. Por el derecho de iniciativa legislativa, los ciudadanos y las instituciones señaladas por la Constitución Política tienen capacidad para presentar proposiciones de ley ante el Congreso.

Requisitos y presentación de las proposiciones

Artículo 75. Las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde 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. De ser el caso, la fórmula legal respectiva que estará dividida en títulos, capítulos, secciones y artículos. Estos requisitos sólo pueden ser dispensados por motivos excepcionales.

Las proposiciones de resolución legislativa se sujetarán a los mismos requisitos que los de ley, en lo que fuera aplicable.

Las proposiciones de ley y de resolución legislativa se presentarán ante la Oficialía Mayor del Congreso en día hábil y horario de oficina, para su registro; sin embargo, el Consejo Directivo puede disponer que funcione una oficina especial de la Oficialía Mayor que recibe las proposiciones en día y horario distinto, cuando las circunstancias así lo requieran, dando cuenta a los Congresistas.

Requisitos especiales

Artículo 76. La presentación de las proposiciones de ley y de resolución legislativa está sujeta, además de lo señalado en el artículo precedente, a los siguientes requisitos especiales:

(...)

2) Las proposiciones de ley o de resolución legislativa que presentan los Congresistas lo serán a través del Grupo Parlamentario y requieren del respaldo:

2.1. De la mayoría de sus miembros, en el caso del Grupo Parlamentario conformado por cinco (5) Congresistas, o

2.2. De no menos de seis (6) Congresistas en el caso de los Grupos Parlamentarios conformados por un número de integrantes superior a seis (6) parlamentarios.

En ambos casos el Directivo-Portavoz o quien lo reemplace deberá certificar dicho respaldo. Cuando son varios los autores, se puede diferenciar entre autor o autores principales y adherentes.

Además, estas proposiciones de ley o resolución legislativa:

a) No pueden contener propuestas de creación ni aumento de gasto público. Esta regla no afecta el derecho de los Congresistas de hacer proposiciones en ese sentido durante el debate del Presupuesto.

b) No pueden versar sobre viajes al exterior del Presidente de la República ni prórroga del estado de sitio ni aprobación de tratados internacionales ni autorización del ingreso de tropas extranjeras ni declaración de guerra y firma de la paz.

c) Deben contener la lista de los beneficiados o las características del régimen penitenciario de la generalidad de personas que beneficiará.

d) No pueden incurrir en copia de otros proyectos de ley, publicados en el Portal del Congreso. Se entiende que hay copia cuando se ha transcrito la totalidad o parte sustancial del proyecto, con el fin de presentarlo como propio o sin citar la fuente que le sirve de sustento en la Exposición de Motivos.

e) Deben consignarse si tienen relación con la agenda legislativa aprobada de conformidad con el artículo 29, y las políticas de Estado expresadas en el Acuerdo Nacional.

SOBRE EL OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

PROYECTO DE LEY N° 1311

- 2.5. El Proyecto de Ley tiene por objeto establecer los principios y reglas generales que rigen el ejercicio de las competencias en la administración y gestión de los espacios públicos, su importancia para articulación ciudadana, con ello se promueve un desarrollo equilibrado y un hábitat seguro y saludable.

PROYECTO DE LEY N° 1312

- 2.6. El Proyecto de Ley tiene por objeto establecer un marco normativo y lineamientos generales para la protección de los espacios públicos a nivel nacional para contribuir para su manejo y sostenibilidad, garantizando su uso público.

SOBRE LO SEÑALADO EN LOS INFORMES TÉCNICOS

- 2.7. Los Informes Técnicos Legales N°s. 077-2017-VIVIENDA/MMVU-DGPRVU-DUDU-rdl-vmz y 078-2017-VIVIENDA/MMVU-DGPRVU-DUDU-rdl-vmz de la DUDU de la DGPRVU, sobre el proyecto de Ley N° 1311, concluyendo: concluyen: "(...) que si bien es importante regular la adecuada gestión de los espacios públicos, ésta regulación se encuentra contenida de manera dispersa en la normativa nacional, por lo que se podría optimizar la propuesta teniendo en cuenta las observaciones formuladas."; en este sentido, el citado informe señala lo siguiente:

"(...)

III. ANÁLISIS TÉCNICO LEGAL

"(...)

2. El Artículo 1 de la propuesta normativa propone que "La presente Ley tiene por objeto establecer los principios y reglas generales que rigen el ejercicio de las competencias en la administración y gestión de los espacios públicos, su importancia para la articulación ciudadana, con ello se promueve un desarrollo equilibrado y un hábitat seguro y saludable".
3. En el artículo 2 se refieren a los principios generales que orientan la norma observándose los siguientes acápite:
- 3.1. El acápite referido al "Derecho a la Ciudad", sobre este aspecto, cabe señalar que este principio y derecho fundamental a la vez, actualmente no se encuentra normado en la legislación peruana y cuya naturaleza jurídica es de orden y rango constitucional, no correspondiendo su incorporación a través de una ley.
- 3.2. El acápite referido al "Bienestar Colectivo", bajo el texto expresado en la propuesta aludiría al bien común, que es un concepto incorporado en nuestra Constitución cuando se hace referencia al ejercicio del derecho de propiedad en su artículo 70, porque lo que se busca es el bienestar de la colectividad, y el uso del espacio público siempre va a estar referido al bien común, no obstante existe una disposición constitucional que hace permisible su concesión de acuerdo al artículo 73 de la Constitución Política;

"Artículo 73.- Los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles. Los bienes de uso público pueden ser concedidos a particulares conforme a ley, para su aprovechamiento económico"

La utilización del espacio público no necesariamente cumple con su vocación pública si existe la permisividad de su concesión. Por lo antes

precisado no correspondería su inclusión legal bajo el texto consignado.

3.3. El acápite referido a la "Sostenibilidad Ambiental", no se trata de una ley marco o de una ley orgánica, es una ley específica, los espacios públicos son un componente del desarrollo urbano, y se reconoce cuando se hace referencia a que contribuye al bienestar de las ciudades; la sostenibilidad ambiental se encuentra legislada como principio en la Ley N° 29158 – Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, según la cual la gestión se orienta al uso racional y sostenible de los recursos naturales, en tanto que la disposición propuesta no guarda relación directa con la protección de los espacios públicos, así como se encuentra redactado el texto. Así a manera de explicación, señalamos que la propuesta hace mención a promover el uso sostenible del agua y la Ley N° 29338 – Ley de Recursos Hídricos, ya regula los bienes de dominio público hidráulico y los bienes asociados al agua cuya protección se encuentra regulada.

3.4. El acápite referido a la protección y progresividad del Espacio Público, que incluye el crear condiciones de habitabilidad de los espacios públicos, como elementos fundamentales para el derecho a una vida sana, la convivencia, recreación y seguridad ciudadana que considere necesidades diferenciadas por personas y grupos; no se condice con la protección que señala la sumilla del Principio.

En cuanto a la disposición de fomentar el rescate, la creación y mantenimiento de los espacios públicos, que podrán ampliarse o mejorarse pero nunca destruirse, o disminuirse; y que en caso se trate de utilidad pública los espacios deben sustituirse por otros que generen beneficios equivalentes; consideramos que la renovación de los espacios públicos es un término más apropiado.

3.5. El acápite referido a "Construcción de ciudadanía", se debe precisar que la ciudadanía tiene un reconocimiento constitucional no requiriendo su incorporación legal.

De conformidad con el artículo 2 inciso 17 Toda persona tiene derecho:

A participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Los ciudadanos tienen, conforme a ley, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum. Además no guarda relación directa con la protección de los espacios públicos objeto de la norma propuesta.

3.6. En cuanto al acápite referido a la "Participación ciudadana y transparencia", debemos precisar que la gestión de los espacios públicos es gubernamental y que no guarda relación lo consignado en el texto cuando se hace mención a la gestión de ciudades, mediante formas directas y representativas de participación democrática en la planificación. El concepto de ciudad es mucho más amplio que el de espacio público que es un componente del desarrollo urbano.

La Participación ciudadana en la gestión y planificación urbana, está garantizada en la elaboración de los planes de desarrollo urbano de acuerdo a la normativa vigente; pues de acuerdo al artículo 3 del Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible aprobado mediante Decreto

Supremo N° 022-2016-VIVIENDA, establece que los gobiernos locales tienen la función de planificar el desarrollo integral de sus circunscripciones, en concordancia con los planes y las políticas nacionales, sectoriales y regionales promoviendo las inversiones, así como la participación de la ciudadanía.

Debe tenerse presente que la Ley N° 29158- Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, en su artículo IV contempla el Principio de participación y transparencia según la cual las personas tienen derecho a vigilar y participar en la gestión del Poder Ejecutivo, conforme a los procedimientos establecidos por ley.

4. En el artículo 3 de la propuesta normativa está referida a la definición de los espacios públicos, como:

"Son aquellas áreas públicas destinadas al uso público que se sitúan en la ciudad, cuya administración conservación y mantenimiento corresponde a una entidad pública; sobre ellos, el estado ejerce su potestad administrativa, reglamentaria y de tutela conforme ley.

Es aquel territorio de la ciudad en las que el interés general sea manifiesto y que constituyan zonas para el uso o disfrute colectivo, equitativo, incluye y seguro; tales como: las zonas para recreación pública (activa o pasiva), áreas verdes, parques, plazas, infraestructura vial, playas, lagos, ríos, lomas costeras, complejos y losas deportivas, reservas naturales, patrimonio cultural e histórico y otros, y en general, todas las zonas existentes o debidamente proyectadas"

Cabe señalar, que el numeral 9 del artículo 4 del Decreto Supremo N° 022-2016-VIVIENDA se ha definido el Espacio Público, advirtiéndose una diferencia sustancial entre ambas definiciones, ya que el espacio público puede encontrarse dentro o el entorno inmediato de los centros poblados.

5. En el artículo 4 de la propuesta normativa, se menciona que:
"Los espacios públicos son inalienables, imprescriptible e inembargables, ello implican que son no apropiables, pues están destinados al uso público.
La inalienabilidad, implica la no disposición de estos espacios públicos y la imprescriptibilidad conlleva a que no puedan ser adquiridos por el transcurso del tiempo.
Lo inembargable, como su nombre lo indica son aquellos no susceptibles de ser embargados".

Los Espacios Públicos son bienes Estatales de dominio público de acuerdo a lo establecido en el literal a) del numeral 2.2 del artículo 2 del Reglamento de la Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales aprobado mediante el Decreto Supremo N° 007-2008-VIVIENDA, en ese sentido son inalienables e imprescriptibles.

6. En Artículo 5 de la propuesta normativa se establece las funciones del espacio público dentro de la ciudad, los cuales se señala son: "Función Social, Función Urbanística y Paisajística y Función Ecológica".

Cabe mencionar que los espacios públicos también tienen la función de articulación de la ciudad y la movilidad de las personas y mercancías de acuerdo a lo establecido en el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible – RATDUS, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 022-2016-VIVIENDA.

7. Asimismo el artículo 6 que se ha titulado *Naturaleza Jurídica del espacio público*, señala que es un área de la ciudad, circunscribiendo el espacio público a lo urbano, cuando también podemos contar con espacio público en un área rural; que ya se encuentra regulado en la normativa especializada, como los bienes de dominio público hidráulico o los asociados al agua, o los bosques naturales o las áreas naturales protegidas. De acuerdo a la Ley N° 29763 -Ley Forestal y de Fauna Silvestre – incluso los bosques pueden ser materia de concesión. En su artículo I del Título Preliminar se establece lo siguiente:

"Toda persona tiene el derecho de acceder al uso, aprovechamiento y disfrute del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación de acuerdo a los procedimientos establecidos por la autoridad nacional y regional y a los instrumentos de planificación y gestión del territorio; además de participar en su gestión. Toda persona tiene el deber de contribuir con la conservación de este patrimonio y de sus componentes respetando la legislación aplicable".

En consecuencia, previo a determinar una naturaleza jurídica debe revisarse la legislación de cada materia para su debida concordancia normativa.

8. El artículo 7 está dirigido a resaltar la importancia del espacio público, señalándose que ésta importancia radica en la vinculación entre la ciudad y el ciudadano que permite recuperar y atender diversas demandas sociales y que genera seguridad y equidad entre los ciudadanos.
9. El artículo 8 de la propuesta normativa establece la entidad responsable de la administración y gestión de los espacios públicos.

Como se mencionó en el numeral 5, los Espacios Públicos son bienes Estatales de dominio público y como tal su condición jurídica lo incluye en la normativa del Sistema Nacional de Bienes Estatales siendo responsables de su gestión las entidades públicas que conforman el Sistema.

10. En el segundo y tercer párrafo del artículo 9 de la propuesta normativa, se menciona lo siguiente:

(...)

Las entidades públicas están facultadas para otorgar autorizaciones y concesiones sobre el uso de los espacios públicos, la cual no excederá del 15% del área del terreno, la misma que deberá estar distribuida en el área del espacio público y no concentrada por un periodo máximo de un (01) año no debiendo contar con el mobiliario complementario de los espacios públicos.

Dichas autorizaciones y concesiones no deben desnaturalizar el uso público, ni restringir su libre acceso y disfrute de los espacios públicos. Asimismo los recursos recaudados serán destinados al mantenimiento, mejora, conservación y fomento de más espacios públicos"

Cabe mencionar que si las concesiones no deben desnaturalizar el uso público por lo cual no es pertinente colocar un máximo de porcentaje de área máxima ya que al tener mayor área concesionada tampoco pondría en riesgo el carácter de uso público que tendría la concesión, en todo caso esto es relevante cuando la concesión es realizada con otro fin a su naturaleza intrínseca.

Es aceptable la disposición referida a utilizar la recaudación para la

mejora de los espacios públicos existentes, pero consignar en el texto fomentar más espacios públicos puede colisionar con el objeto de la planificación urbana, las ciudades crecen con equipamientos urbanos y espacios públicos en función a ciertos criterios urbanísticos, porque de lo que se trata es lograr una optimización del uso del suelo.

11. En el artículo 10 de la propuesta normativa, se señala que: "La supervisión sobre los espacios públicos comprende las acciones que en conjunto pueda promover con las entidades encargadas de la administración, conservación y tutela de los espacios públicos que posibiliten ejercicio efectivo del uso o servicio público, conservando sus atributos de inalienabilidad e imprescriptibilidad".

Cabe mencionar que de acuerdo al artículo 41 y 41- A del Reglamento de la Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales aprobado mediante Decreto Supremo N° 007-2008-VIVIENDA, "la supervisión del carácter inalienable e imprescriptible de los bienes de dominio público, está a cargo de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales -SBN, en su calidad de Ente Rector del Sistema Nacional de Bienes Estatales", así mismo como las acciones en conjunto pueda promover con las entidades responsables de la administración, conservación y tutela.

12. De acuerdo al artículo 11 de la propuesta normativa, se menciona que la defensa y recuperación de los espacios públicos, lo efectúa la entidad pública bajo cuya administración se encuentra a través de su Procuraduría Pública aplicando las disposiciones sobre recuperación Extrajudicial establecidas en el Capítulo VII de la Ley N° 30230.

13. En el artículo 12 de la propuesta normativa, se menciona que "Los instrumentos de Gestión son herramientas técnico legales que facilitan la planificación procurando la adecuada administración de los espacios públicos y aprovechamiento conforme a su finalidad. Dichos instrumentos son la Gestión Provincial, los planes y el inventario de espacio públicos, los cuales deben estar comprendidos en el Plan de Desarrollo Urbano de la jurisdicción".

Se debe precisar que la Gestión Provincial no es instrumento de gestión, ya que gestión sería el acto de administrar el espacio público de acuerdo a lo establecido en un plan.

14. En el artículo 13 de la propuesta normativa, se encuentra referida a los Planes precisando que:

"La Municipalidad Provincial es el órgano encargado de planificar la gestión y manejo de los espacios públicos para lo cual contará con el apoyo y concertación de las entidades que cumplen funciones y/o administren el espacio de uso público

De acuerdo al artículo 79 de la Ley N°27972 Ley Orgánica de Municipalidades numeral 2 sobre las Funciones específicas compartidas de las municipalidades provinciales se señala lo siguiente:

"2.1. Ejecutar directamente o concesionar la ejecución de las obras de infraestructura urbana o rural de carácter multidistrital que sean indispensables para la producción, el comercio, el transporte y la comunicación de la provincia, tales como corredores viales, vías troncales, puentes, parques, parques industriales, embarcaderos, terminales terrestres, y otras similares, en coordinación con las municipalidades distritales o provinciales contiguas, según sea el caso; de conformidad con el Plan de Desarrollo Municipal y el Plan de

Desarrollo Regional."

Se debe precisar que esta atribución ya se encuentra dentro de las competencias de las municipalidades provinciales.

Así mismo se menciona que el "Plan Provincial de Espacios Públicos", contiene al entre sus componentes al "(e) Plan de Movilidad Urbana que contenga el sistema vial, peatones y para la bicicletas, con criterios de conectividad entre vialidades que propicien la movilidad". Lo que sugiere que dentro de un plan de espacios públicos se elaborará otro plan que en este caso sería el plan de movilidad urbana, el cual corresponde a otro instrumento técnico normativo de acuerdo al artículo 64 del Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible- RATDUS, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 022-2016-VIVIENDA. Cabe mencionar que actualmente lo que se ha contemplado que los planes de desarrollo urbano contengan una propuesta de movilidad urbana que no es lo mismo que un plan de movilidad urbana que es mucho más amplio.

15. *En el artículo 14 de la propuesta normativa, respecto del Inventario Provincial de Espacios Públicos, se menciona lo siguiente:*

"(...)

La entidad del Gobierno Provincial que se delegue para ello deberá elaborar y mantener actualizado en inventario. La actualización del mismo deberá ser realizada cada tres (03) años."

Cabe mencionar que la propuesta requiere uniformizar las denominaciones no se trata de un Gobierno Provincial, sino de las Municipalidades Provinciales. Además es pertinente aclarar que las Municipalidades Distritales gestionan sus espacios públicos desde los planes de desarrollo urbano, como instrumento técnico normativo de gestión urbana; y por otro lado también lo hacen las Municipalidades Provinciales en el ámbito del Cercado.

Se debería precisar que el inventario sea realizado por la Gerencia de Medio Ambiente o la oficina que haga sus veces de la Municipalidad Provincial, de igual forma en las municipalidades distritales.

Así mismo se menciona en el segundo párrafo del artículo citado, que los espacios públicos objeto del inventario, contarán con un formato de registro de datos que registre su identificación, localización exacta en un Sistema de Información Geográfico- SIG, calificación del estado en que se encuentran, entre otra información que permite mantener actualizado el inventario"

Se debe precisar la utilización el sistema de proyección cartográfica Universal Transversa Mercator (UTM) y el Datum Oficial WGS 84, de acuerdo a lo establecido por el Instituto Geográfico Nacional en su calidad de ente rector de la cartografía en el país.

16. *En el artículo 15 de la propuesta normativa, propone la inscripción registral de los espacios públicos a través del inventario Provincial de los espacios públicos, para otorgarle publicidad y seguridad jurídica. Señala el texto propuesto literalmente lo siguiente:*

"Artículo 15.- Inscripción registral y remisión de información

Se deberá remitir a los Registros Públicos, para su inscripción registral el Inventario Provincial de espacios públicos con fin de otorgar publicidad y seguridad jurídica a dichos bienes

Además, se deberá remitir la documentación respectiva a la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales para la actualización del SINABIP, conforme lo señala el artículo 12 de la Ley N°29151, bajo responsabilidad funcional"

Cabe señalar que de acuerdo al artículo 22 del Decreto Supremo N° 007-2008-VIVIENDA, las entidades que conforman el Sistema Nacional de Bienes Estatales están en la obligación de registrar y actualizar el SINABIP, la información respecto de los bienes de su propiedad y de aquellos que administran, siendo los espacios públicos bienes de dominio público su inscripción y remisión de información a la SBN acciones que ya se encuentran normadas.

17. En el artículo 16 respecto de la sumilla Otros Instrumentos de Gestión, se ha consignado el siguiente texto:
1. "Los Gobiernos Provinciales y Distritales podrán regular la creación de nuevos espacios públicos como parte de acciones de reajustes de suelo, de reurbanización, de renovación urbana, integración urbana.
 2. Las y los vecinos podrán cofinanciar, junto a los Gobiernos Provinciales y/o Distritales las obras de infraestructura y mantenimiento necesarias y permitidas en los Espacios Públicos mediante la Contribución Especial por Obras Públicas, en el marco de lo establecido en el Decreto Legislativo N°776- Ley de Tributación Municipal y sus modificatorias.
 3. Los Gobiernos Provinciales pueden implementar la Transferencia de Derechos de Edificación para obtener los recursos para la conservación y creación de nuevos espacios públicos.
 4. El Estado procurará la adquisición de las áreas de protección a través de permuta, compra-venta, donación entre otros, a efecto que se implemente un espacio público.

Respecto del numeral 2 el cofinanciamiento de la población y los Gobiernos Locales de obras públicas, no es el enfoque de carácter tributario de la Contribución Especial por Obras Públicas, porque lo que se grava son los beneficios derivados de la obra a los predios adyacentes.

En cuanto al numeral 3 cabe mencionar que los Derechos de Adicionales de Edificación Transferible (DAET), son un instrumento de financiamiento urbano que de acuerdo al artículo 128 del RATDUS tiene entre sus objetivos en el numeral 3 el de Preservar o implementar las áreas para la creación o ampliación de espacios públicos o para la construcción o ampliación de vías en el área urbana de las ciudades.

En consecuencia por sistematización legislativa no correspondería su inclusión al encontrarse ya previsto en la normativa urbanística nacional.

El numeral 4 se encuentra ya prevista en la normativa del Programa Generación de Suelo urbano a través del Decreto Supremo N°003-2012 VIVIENDA, toda vez que este programa tiene por finalidad atender la demanda de suelo para vivienda social y servicios complementarios de infraestructura y de equipamiento. En todo caso se podría redactar el numeral en el sentido de la priorización por parte de los Gobiernos Locales de adquisición de suelo para fines de generar espacios públicos.

18. En el artículo 17 de la propuesta normativa, se determina entre las

infracciones:

"(...)

4. Verter aguas servidas y/o residuos sólidos en los ríos, playas y en terrenos que no estén autorizados.

(...)

6. La ocupación permanente de los espacios públicos."

Cabe mencionar que el vertimiento de aguas servidas se encuentra regulados por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)

Asimismo la infracción al que hace referencia el numeral 4, tendría que ver con la ocupación indefinida o posesión ilegítima además de la construcción ilegal en espacios públicos por privados, en todo caso se requiere precisión.

19. En el artículo 18 de la propuesta normativa, entre las sanciones se ha considerado la multa como un tipo de sanción al no considerarse una reglamentación de esta ley se debería considerar establecer un tope mínimo y máximo lo cuales serán ejecutados por el gobierno local competente.

20. En cuanto a la primera disposición complementaria de la propuesta normativa, se establece que las entidades públicas en un plazo de ciento veinte (120) días calendarios a partir de la vigencia de la norma, adecuaran sus procedimientos establecidos en la presente norma.

Al respecto se considera que el texto se refiere a las entidades públicas que gestionan los espacios públicos que son los Gobiernos Locales, lo cual debería precisarse.

(...)"

- 2.8. Los Informes Técnicos Legales N°s. 074-2017-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DUDU-rdl-vmz y 075-2017-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DUDU-rdl-vmz de la DUDU de la DGPRVU, sobre el proyecto de Ley N° 1312, concluyendo: concluyen: "(...) ésta regulación se encuentra contenida de manera dispersa en la normativa nacional, por lo que se podría optimizar la propuesta teniendo en cuenta las observaciones formuladas."; en este sentido, el citado informe señala lo siguiente:

"(...)

III. ANÁLISIS TÉCNICO LEGAL

(...)

2. El Artículo 1 de la propuesta de Ley tiene como objeto establecer el marco normativo y lineamientos generales para la protección de los Espacios Públicos a nivel nacional y de esta manera contribuir con la protección, manejo y sostenibilidad de los espacios públicos como elementos esenciales para la mejora de la calidad de vida de las personas y del medio ambiente en la ciudad, garantizando su uso público, a través de un trabajo coordinado, participativo y técnicamente consistente.
3. El artículo 2 está referido al ámbito de aplicación y establece que la ley y sus normas complementarias y reglamentarias son de obligatorio cumplimiento para toda persona natural o jurídica, entidad pública o privada en la circunscripción de las ciudades del país.
4. El artículo 3 se refiere a los principios que orientan la norma observándose los siguientes numerales:

- 4.1 El numeral 1 sobre el "Derecho a la Ciudad", cabe señalar que este principio y derecho fundamental a la vez, actualmente no se encuentra normado en la legislación peruana y cuya naturaleza jurídica es de orden y rango constitucional, no correspondiendo su incorporación a través de una ley.
- 4.2 El numeral 2 sobre el derecho al bienestar, tal como se indica en el mismo texto es un derecho concebido en nuestra Carta Magna en el numeral 22 del inciso 8 del artículo 2 de la Constitución siendo por tanto un derecho fundamental, no correspondiendo su incorporación legal.
- 4.3 El numeral 4 sobre la sostenibilidad ambiental, no se trata de una ley marco o de una ley orgánica, es una ley específica, los espacios públicos son un componente del desarrollo urbano, y se reconoce cuando se hace referencia a que contribuye al bienestar de las ciudades; la sostenibilidad ambiental se encuentra legislada como principio en la Ley N° 29158 – Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, según la cual la gestión se orienta al uso racional y sostenible de los recursos naturales, en tanto que la disposición propuesta no guarda relación directa con la protección de los espacios públicos, así como se encuentra redactado el texto. Así a manera de explicación, señalamos que la propuesta hace mención a promover el uso sostenible del agua y la Ley N° 29338 – Ley de Recursos Hídricos, ya regula los bienes de dominio público hidráulico y los bienes asociados al agua cuya protección se encuentra regulada.
- 4.4 El numeral 5 coloca como principio la accesibilidad universal cuando la Ley N° 29973 Ley General de la Persona con discapacidad establece en los artículos 15 y 16 el derecho a la accesibilidad y regula la accesibilidad al entorno urbano señalando: "El Estado, a través de los distintos niveles de gobierno, establece las condiciones necesarias para garantizar este derecho sobre la base del principio de diseño universal". (...) Las municipalidades promueven, supervisan y fiscalizan el cumplimiento de las normas de accesibilidad para la persona con discapacidad en el entorno urbano.
- 4.5 El numeral 6 refiere bajo el título de participación y consulta que el manejo de los espacios públicos debe incorporar la activa participación de los ciudadanos y de las instituciones de la ciudad; a fin de lograr el compromiso para su conservación, protección y mantenimiento. Respecto a este punto, la gestión de los espacios públicos es gubernamental, no requiere de un compromiso de la sociedad civil para su conservación.

El artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1012 contempla la figura de la asociación pública privada que permite mejorar o mantener la infraestructura pública (que constituyen también espacios públicos) que permite su concesión.

"Artículo 3.- Definición de Asociación Público- Privada (APP)

Las Asociaciones Público - Privadas-APP son modalidades de participación de la inversión privada en las que se incorpora experiencia, conocimientos, equipos, tecnología, y se distribuyen riesgos y recursos, preferentemente privados, con el objeto de crear, desarrollar, mejorar, operar o mantener infraestructura pública, proveer servicios públicos y/o prestar los servicios vinculados a éstos que requiera brindar el Estado, así como desarrollar proyectos de investigación aplicada y/o innovación tecnológica, de acuerdo a las condiciones establecidas en el Reglamento de la presente norma."

Esto en concordancia con el artículo 73 de la Constitución Política:

"Artículo 73.- Los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles. Los bienes de uso público pueden ser concedidos a particulares conforme a ley, para su aprovechamiento económico".

La Participación ciudadana en la gestión y planificación urbana, está garantizada en la elaboración de los planes de desarrollo urbano de

acuerdo a la normativa vigente; pues de acuerdo al artículo 3 del Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible aprobado mediante Decreto Supremo N° 022-2016-VIVIENDA, establece que los gobiernos locales tienen la función de planificar el desarrollo integral de sus circunscripciones, en concordancia con los planes y las políticas nacionales, sectoriales y regionales promoviendo las inversiones, así como la participación de la ciudadanía.

Debe tenerse presente que la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, en su artículo IV contempla el Principio de participación y transparencia según la cual las personas tienen derecho a vigilar y participar en la gestión del Poder Ejecutivo, conforme a los procedimientos establecidos por ley.

- 4.6 La ciudadanía tiene un reconocimiento constitucional no requiriendo su incorporación legal.

De conformidad con el artículo 2 inciso 17 Toda persona tiene derecho: A participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Los ciudadanos tienen, conforme a ley, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum. Además no guarda relación directa con la protección de los espacios públicos objeto de la norma propuesta.

5. Asimismo el artículo 4 que se ha titulado Naturaleza Jurídica del espacio público, señala que es un área de la ciudad, circunscribiendo el espacio público a lo urbano, cuando también podemos contar con espacio público en un área rural; que ya se encuentra regulado en la normativa especializada, como los bienes de dominio público hidráulico o los asociados al agua, o los bosques naturales o las áreas naturales protegidas. De acuerdo a la Ley N° 29763 -Ley Forestal y de Fauna Silvestre – incluso los bosques pueden ser materia de concesión. En su artículo I del Título Preliminar se establece lo siguiente:

“Toda persona tiene el derecho de acceder al uso, aprovechamiento y disfrute del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación de acuerdo a los procedimientos establecidos por la autoridad nacional y regional y a los instrumentos de planificación y gestión del territorio; además de participar en su gestión. Toda persona tiene el deber de contribuir con la conservación de este patrimonio y de sus componentes respetando la legislación aplicable”.

En consecuencia, previo a determinar una naturaleza jurídica debe revisarse la legislación de cada materia para su debida concordancia normativa.

6. El numeral 1, del Artículo 5, se define a la Ciudad como “El área urbana con alta densidad poblacional destinada a brindar servicios públicos o de interés general, y espacios destinados a la residencia o actividades culturales, comerciales, industriales y de servicios. Son áreas más densamente pobladas y consolidadas; lo cual las distingue de los centros poblados urbanos y rurales que tienen una menor jerarquía urbana y menor densidad poblacional. Las ciudades se clasifican en ciudades menores, intermedias y mayores. Su población comprende entre 5001 y 500,000 habitantes y se clasifican según Decreto Supremo N°022-2016-VIVIENDA.”

Cabe mencionar que la definición de ciudad se encuentra normada en el numeral 3 del artículo 9 del Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible, aprobado mediante Decreto Supremo 022-2016-VIVIENDA; y que la define bajo el siguiente texto: “El centro poblado urbano mayor a 5,000 habitantes. Cumple función urbana en la organización del territorio y posee servicios básicos y equipamiento

urbano de educación, salud, recreación, así como espacios destinados a vivienda, actividades comerciales, industriales o de servicios". Además se clasifican en:

- Ciudad Mayor Principal: más de 250,000 habitantes.
- Ciudad Mayor: de 100,001 a 250,000 habitantes.
- Ciudad Intermedia Principal: de 50,001 a 100,000 habitantes.
- Ciudad Intermedia: de 20,001 a 50,000 habitantes.
- Ciudad Menor Principal: de 10,001 a 20,000 habitantes.
- Ciudad Menor: de 5,001 a 10,000 habitantes.

De los párrafos anteriores, se infiere que las ciudades pueden tener poblaciones mayores a 500,000 habitantes, a diferencia de lo señalado propuesta normativa.

7. El numeral 2 del artículo 5 establece una definición de espacios públicos muy limitada y debe concordarse con la definición establecida en artículo 4 del Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible, además por sistematización legislativa toda norma debe ser concordada con la legislación vigente.
8. En el numeral 5 del artículo 5 de la propuesta normativa, se define a las zonas de recreación pública que ya se encuentra normada en el artículo 101 inciso 101.1. numeral 6 del Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible aprobado mediante Decreto Supremo N° 022-2016-VIVIENDA; conforme al siguiente texto. Zona de Recreación Pública: "Área que se encuentra ubicada en zonas urbanas o áreas urbanizables destinadas fundamentalmente a la realización de actividades recreativas activas y/o pasivas como: Plazas, parques, juegos infantiles y similares; por sistematización legislativa toda norma debe ser concordada con la legislación vigente y no corresponde normar lo que ya se encuentra normado en nuestra legislación; asimismo se precisa que el término de expansión urbana no es legal por cuanto se ha asumido en nuestra legislación la terminología de área urbanizable.
9. Así mismo los numerales 10 y 11 del artículo 5 de la propuesta normativa define los términos "Playas de Litoral" y "Zona de dominio restringido" se encuentran normados en la Ley N° 26856, por sistematización legislativa toda norma debe ser concordada con la legislación vigente y no corresponde normar lo que ya se encuentra normado en nuestra legislación
10. El numeral 12 del artículo 5 referido al Paisaje urbano, debemos precisar que conceptualmente no corresponde señalar que es un elemento del ambiente urbano, porque es un componente del desarrollo urbano; y no guarda relación ni es pertinente, su inclusión en la normativa específica del espacio público.
11. El artículo 7 referido a las obligaciones a los administradores de los espacios públicos respecto de la recuperación de los espacios públicos a través de la aplicación de la Ley N° 30230 a la que se hace referencia; sin embargo la recuperación extrajudicial contemplada en el artículo 65 de la referida norma, al tratarse de predios estatales se entiende incluye los espacios públicos.
12. En el artículo 8 de la propuesta normativa se contempla lo siguiente: "Queda prohibida la instalación de anuncios y avisos publicitarios en espacios públicos, sin la autorización municipal correspondiente, en la regulación municipal debe primar como criterio, la conservación de la armonía del paisaje urbano y la imagen de la ciudad, y procurará no obstaculizar el uso ni la visibilidad del espacio público. (...)"

Se debe precisar que se encuentra normado dentro de las funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales y municipalidades distritales de acuerdo al numeral 1.4.4 y 3.6.3 del artículo 79 de la Ley N° 27972 - Ley Orgánica de Municipalidades, de la siguiente forma:

"1.4.4 Autorizaciones para ubicación de anuncios y avisos publicitarios y propaganda política" y

"3.6.3 Ubicación de avisos publicitarios y propaganda política"

La contaminación visual es una problemática que se aborda a nivel de los gobiernos locales, y la prohibición de anuncios, atañe a los gobiernos locales de acuerdo a criterios de especificidad.

13. En el artículo 9 de la propuesta normativa referido a las Concesiones en los siguientes términos:

(...) "La concesión no podrá exceder el 15 % del área total del espacio público, y deberán estar ubicadas de forma desconcentrada sobre el espacio. Además, la concesión deberá mejorar los servicios de conservación y mantenimiento del espacio público".

Cabe precisar que de acuerdo al artículo 7 en el numeral 1 de la propuesta normativa, se menciona que: "Las autorizaciones y concesiones no deben desnaturalizar el uso público, ni restringir a los ciudadanos su libre acceso y disfrute de los espacios".

Se precisa ya en el artículo 7 de la propuesta normativa, las concesiones no deben desnaturalizar el uso público por lo cual no es pertinente colocar un máximo de porcentaje de área máxima ya que al tener mayor área concesionada tampoco podría en riesgo el carácter de uso público que tendría la concesión, en todo caso esto es relevante cuando la concesión es realizada con otro fin a su naturaleza.

Así mismo en el mencionado artículo se precisa:

(...) "El sustento comprenderá la opinión de la autoridad competente, el estudio de impacto ambiental, el certificado de inexistencia de restos arqueológicos – CIRA del Ministerio de Cultura, Superintendencia de Bienes Nacionales – SNB, Dirección General de Capitanías y Guardacostas, Municipalidad Provincial y Distrital y de entidades públicas involucradas, así como la participación y aprobación de la población del entorno involucrado"

De igual forma debido a que la concesión no va desnaturalizar la condición del espacio público, se hace innecesaria la solicitud de EIA o CIRA, en todo caso se debe precisar cuándo debe sustentar el pedido de concesión con estos instrumentos.

14. El artículo 10 referido al proceso de desafectación que ya se encuentra normado en el Reglamento de la Ley N° 29151, y por sistematización legislativa toda norma debe ser concordada con la legislación vigente y no corresponde normar lo que ya se encuentra normado en nuestra legislación.
15. En el artículo 11 de la propuesta normativa, referida a "Terrenos ganados por causas naturales: Los terrenos ganados por causas naturales o por obras artificiales, al mar, a los ríos, lagos o lagunas, laderas y cualquier otra forma natural, corresponde su titularidad al Estado como bienes de dominio público".

Se debe cambiar el título del artículo debido a que en el desarrollo también se están considerados a los terrenos ganados debido a obras

artificiales.

Hay que precisar que de acuerdo al artículo 7 de la Ley N° 29338 Ley de Recursos Hídricos, estos terrenos mencionados corresponden a bienes de dominio públicos hidráulicos, y toda intervención de los particulares que afecte o altere las características de estos bienes debe ser previamente autorizada por la Autoridad Administrativa del Agua.

16. *Teniendo en cuenta lo mencionado en el artículo 17 y 18 de la propuesta normativa, en relación a Sanciones a Particulares y a Entidades Públicas se debe incorporar una clasificación de las infracciones y establecer las sanciones mínimas y máximas los mismo que se deben detallar en la reglamentación.*
17. *En cuanto a la primera disposición complementaria de la propuesta normativa, se establece un plazo de ciento veinte (120) días calendarios a partir de la vigencia del reglamento, para que las entidades públicas adecuen sus procedimientos a lo establecido en la propuesta normativa.*

Cabe mencionar que es necesario establecer la entidad pública que estará a cargo de la elaboración del reglamento la propuesta de Ley así como el respectivo plazo para dicha elaboración.

18. *En cuanto a la Exposición de Motivos se puede señalar lo siguiente:*
 - *Se cita información de áreas verdes por persona de las principales ciudades del país, destacando que en ninguno de los casos se encuentra cerca de cumplir con los 9 m² de área verde por persona que recomiendo por el Organismo Mundial de la Salud; el cual es uno de los fundamentos para la iniciativa normativa.*
 - *En cuanto a lo mencionado de los cambios de zonificación de áreas de recreación pública deberán incluir el desarrollo de mecanismo de comunicación masiva del proceso de desafectación a fin de que la ciudadanía participe a través de sus representantes (...). Se debe precisar que el Decreto Supremo N° 022-2016-VIVIENDA señala los procedimientos para el cambio de zonificación entre los artículos 103 y 107.*
 - *La propuesta normativa se señala se encuentra alineado a lo desarrollado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), en cual el Perú participó y firmó acuerdos sobre espacios públicos en las ciudades.*
19. *En cuanto a la adecuación del proyecto a la Ley N° 26889 – Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa y su reglamento:*
 - 19.1. *La Ley N°26889 instituye los lineamientos para la elaboración, denominación y publicación de leyes, con el objeto de sistematizar la legislación para lograr su unidad y coherencia, garantizando de esta manera la estabilidad y seguridad jurídica de nuestro país. Asimismo, dispone que los proyectos de Ley deben estar sustentados en la exposición de motivos, deben tener una denominación oficial que exprese su alcance integral e identificado con el número que se les asigne, entre otros.*
 - 19.2. *El Reglamento de la Ley N°26889 aprobado mediante Decreto Supremo N°008-2006-JUS tiene por finalidad establecer los lineamientos de técnica normativa orientados a homogenizar los textos normativos y contribuir con la mejora de su calidad y a la seguridad jurídica. Su aplicación es obligatoria por todas las entidades de la Administración*

Pública en la elaboración de anteproyectos de ley, proyectos de decreto supremo y otros.

- 19.3 *Respecto de la revisión de su 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 ampara la iniciativa normativa, el sustento que se ha plasmado no es lo suficientemente relevante, no tiene en cuenta regulación ya existente.*
- 19.4. *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; se aprecia en el análisis costo beneficio, lo que se ha señalado es que la propuesta no genera costo adicional al Estado ni tampoco al Presupuesto General de la República, toda vez que la protección y manejo de los espacios públicos ya está contemplada como una competencia de los Gobiernos Locales, sin embargo podría haberse analizado desde el punto de vista cualitativo.*
- 19.5. *La inserción del presente Proyecto de Ley, tendría como impacto en la legislación nacional duplicidad de regulaciones con el mismo objeto y finalidad.*
(...)"

2.9. El Informe N° 0067-2017/SBN-DNR de la DNR de la SBN, señala lo siguiente:

"(...)

1. CONTENIDO DE LOS PROYECTOS

(...)

3. ANÁLISIS

Sobre el objeto de los Proyectos 1311 y 1312

- 3.1 *Conforme se ha indicado en los numerales 1.1.1 y 1.2.1 del presente informe, el objeto del Proyecto 1311 es regular los principios y reglas para la administración y gestión de los espacios públicos, y el del Proyecto 1312 es regular la protección de los espacios públicos.*
- 3.2 *Según la Real Academia de la Lengua el término "gestión" significa la acción y efecto de gestionar y el término "gestionar" significa ocuparse de la administración, organización y funcionamiento de una empresa, actividad económica u organismo.*
- 3.3 *En tal sentido, la gestión de los espacios públicos comprende no solo la administración de estos bienes sino también su uso, protección o defensa, por lo que los Proyectos 1311 y 1312 deberían ser integrados en uno solo.*

Sobre la normatividad vigente

- 3.4 *El art. 73 de la Constitución Política del Perú establece que los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles, disponiendo que, para su aprovechamiento económico, únicamente se autoriza su concesión en favor de particulares y conforme a lo previsto por la ley.*
- 3.5 *El art. 56 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades - LOM señala los bienes de propiedad municipal, entre los que se encuentran, los de uso público que se ubican en la jurisdicción. Asimismo, se dispone que las áreas públicas son bienes de dominio y uso público.*

- 3.6 El art. 1° de la Ley N° 26664, que dicta disposiciones referidas a la administración de las áreas verdes de uso público, dispone que los parques y demás áreas verdes de uso público son intangibles, inalienables e imprescriptibles, siendo administrados por las municipalidades provinciales y distritales de la jurisdicción.
- 3.7 El art. 3° de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, establece que los bienes estatales son aquellos de propiedad del Estado o de una entidad que conforma el SNBE, comprendiéndose a los bienes de dominio público y privado.
- 3.8 Por otro lado, el literal a) del numeral 2.2 del art. 2 del Reglamento de la Ley N° 29151, aprobado por DS N° 007-2008-VIVIENDA, define a los bienes de dominio público como los bienes estatales destinados al uso público (playas, plazas, parques, infraestructura vial, vías férreas, caminos y otros) o sirven para la prestación de un servicio público (palacios, sedes gubernativas e institucionales, escuelas, hospitales, estadios, aportes reglamentarios, bienes reservados y afectados en uso a la defensa nacional, establecimientos penitenciarios, museos, cementerios, puertos, aeropuertos y otros). Estos bienes son inalienables e imprescriptibles, ejerciendo el Estado su potestad administrativa, reglamentaria y de tutela conforme a ley.
- 3.9 Asimismo, el literal b) del numeral 2.2 del art. 2 del citado DS N° 007-2008-VIVIENDA define a los bienes de dominio privado como los bienes estatales que no están destinados al uso público ni sirven para la prestación de un servicio público.

Sobre los aspectos de los Proyectos 1311 y 1312 que versan sobre el SNBE

- 3.10 Conforme se ha indicado, los Proyectos 1311 y 1312 versan sobre los espacios públicos. Al respecto, el art. 3 del Proyecto 1311 los define como aquellas áreas públicas de la ciudad destinadas al uso público, cuya administración, conservación y mantenimiento corresponde a una entidad pero el Estado ejerce su potestad administrativa, reglamentaria y de tutela. Asimismo, el art. 4 señala que dichos espacios son inalienables, imprescriptibles e inembargables.
- 3.11 En igual sentido, el Proyecto 1312 regula el concepto de espacio público. Así, en el literal 2 del art. 5 se define al espacio público como el conjunto de espacios abiertos de uso público y de dominio público y privado del Estado, destinados por su naturaleza, uso o afectación a la satisfacción de necesidades colectivas, siendo naturales o creados por el hombre, cuya administración, conservación y mantenimiento corresponde a una entidad, ejerciendo el Estado su potestad administrativa, reglamentaria y de tutela conforme a ley.
- 3.12 De acuerdo a las definiciones de "espacio público" contenidas en los Proyectos 1311 y 1312 se colige que se trata de bienes estatales de dominio público, los cuales ya se encuentran definidos y regulados en el art. 3 de la Ley N° 29151 y el literal a) del numeral 2.2 del art. 2 de su Reglamento, conforme se ha indicado en los numerales 3.7 y 3.8 del presente informe, debiendo tenerse presente que su condición de inalienabilidad e imprescriptibilidad ha sido asignado por el art. 73 de la Constitución Política.
- 3.13 Por tanto, resulta innecesario regular el concepto de "espacio público", ya que éste se encuentra dentro del concepto de bien de dominio público

y además, generaría confusión en los operadores del SNBE y los particulares.

- 3.14 Cabe precisar que en la definición de espacio público contenido en el Proyecto 1312 se incluye indebidamente a los bienes estatales de dominio privado, los cuales no están destinados al uso público ni prestan un servicio público, según se indicó en el numeral 3.9 del presente.
- 3.15 Sin perjuicio de lo anterior, debe indicarse que los Proyectos 1311 y 1312 resultan viables en los demás aspectos que pretenden regular, especialmente en lo relativo a la gestión y protección, es decir, administración, conservación, tutela y recuperación de los espacios públicos, siempre en el entendido que éstos se tratan de bienes de dominio público.
- 3.16 Al respecto, no obstante que la Ley N° 29151 y su Reglamento contienen disposiciones relativas a la gestión y defensa de los bienes estatales, resulta importante que se emitan normas adicionales que regulen con mayor amplitud o precisión estas materias.
- 3.17 El art. 11 de la Ley N° 29151 dispone que las entidades del SNBE deben realizar todos los actos sobre los bienes de su propiedad o bajo su administración observando lo previsto en esta Ley y demás normas legales. Adicionalmente, el art. 19 de dicha Ley, obliga a las entidades a adoptar todas las acciones necesarias para la defensa administrativa y judicial de sus bienes.
- 3.18 Asimismo, respecto de los bienes de dominio público, el art. 41 del DS N° 007-2008-VIVIENDA, modificado por el DS N° 017-2009-VIVIENDA, establece en forma expresa que la administración, conservación y tutela de estos bienes corresponde a las entidades responsables del uso público o de la prestación del servicio público.
- 3.19 Téngase presente que la principal función y obligación de las entidades es procurar una eficiente gestión de sus bienes, lo cual comporta otorgar un uso eficiente y mejor aprovechamiento económico y social, en beneficio de la colectividad.
- 3.20 En concordancia con lo anterior, cuando las entidades no otorgan un eficiente uso y aprovechamiento a sus bienes, la SBN se encuentra facultada para revertir dichos bienes al dominio del Estado o asumir su titularidad, según lo prevé el art. 18 de la Ley N° 29151, modificado por la Ley N° 30230.
- 3.21 Respecto a la supervisión de los espacios públicos prevista en el art. 10 del Proyecto 1311 y en el tercer párrafo del art. 7 del Proyecto 1312 debe indicarse que, de acuerdo a lo dispuesto por el literal d) del numeral 14.1 del art. 14 de la Ley N° 29151, la supervisión de los bienes estatales es una competencia exclusiva del ente rector del SNBE, que es la SBN. Sin perjuicio de la facultad exclusiva de la SBN, les corresponde a las entidades del SNBE ejercer las acciones de control sobre los bienes de su propiedad o bajo su administración.
- 3.22 Respecto a las autorizaciones y concesiones para el uso de los espacios públicos, previsto en el art. 9 del Proyecto 1311 debe indicarse que los actos que proceden pueden ser usufructo, servidumbre común, arrendamiento, cesión en uso, comodato u otros derechos que no impliquen enajenación, siempre que no se desnaturalice u obstaculice el normal funcionamiento del uso público del bien o la prestación del servicio público. Sin embargo, debe evaluarse el plazo de un año que se

ha consignado, ya que debe considerarse un plazo prudencial para que el particular recupere la inversión que efectúe.

- 3.23 *De otro lado, se sugiere que en los Proyectos bajo comentario se regule lo relativo a los espacios públicos ubicados en las áreas de expansión urbana, constituidos por habilitaciones urbanas irregulares o posesiones informales sin formalizar. En dichos ámbitos existen predios destinados a uso público pero que por ser irregulares o informales, no han sido transferidos al Estado o la entidad encargada de dar el uso o prestar el servicio, por lo que existe la necesidad de emitir normas de protección legal para preservar el uso público, es decir normas provisorias que obliguen a los particulares que han dispuesto terrenos rústicos como si fueran urbanos -sin cumplir con el procedimiento de habilitación urbana-, a respetar el uso público, impidiéndose que vuelvan a vender dichos terrenos.*
- 3.24 *En virtud de lo expuesto, en los aspectos vinculados a la SBN, el Proyecto resulta viable debiéndose tomar en cuenta las observaciones señaladas en los numerales 3.13, 3.14, 3.21 y 3.22 del presente informe, así como la sugerencia formulada en el numeral precedente.*

4. CONCLUSIONES

- 4.1 *Los Proyectos 1311 y 1312 bajo comentario proponen regular la administración y gestión de los espacios públicos, y la protección de dichos espacios.*
- 4.2 *En los citados Proyectos resulta innecesario regular el concepto de "espacio público", ya que éste se encuentra regulado por la Ley N° 29151 y su Reglamento, comprendiéndose dentro del concepto de bien de dominio público.*
- 4.3 *En relación a los aspectos vinculados al Sistema Nacional de Bienes Estatales, los citados Proyectos resultan viables con las observaciones indicadas en los numerales 3.13, 3.14, 3.21 y 3.22 del presente informe, así como la sugerencia formulada en el numeral 3.23.*

(...)"

SOBRE LA COMPETENCIA DEL MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO

- 2.10. 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"*.
- 2.11. 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"*.
- 2.12. Asimismo, los numerales 7 y 8 del artículo 9 de la Ley N° 30156, señala como funciones exclusivas del MVCS la de *"7. 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" y "8. Proponer políticas, normas, lineamientos y especificaciones técnicas relacionadas con la generación, administración, actualización y mantenimiento de la información catastral integral, la formalización de predios urbanos y derechos sobre estos, en el marco del sistema nacional de catastro".

- 2.13. Finalmente, el numeral 2 del artículo 10 de la Ley N° 30156, establece como una función compartida del MVCS la de "2. Normar, aprobar, ejecutar y supervisar las políticas nacionales sobre ordenamiento y desarrollo urbanístico, habilitación urbana y edificaciones, uso y ocupación del suelo urbano y urbanizable, en el ámbito de su competencia, en concordancia con las leyes orgánicas de gobiernos regionales y de municipalidades".
- 2.14. 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 finalidad, entre otros, el promover el ordenamiento de los centros poblados, y como función, el supervisar las políticas nacionales sobre ordenamiento y desarrollo urbanístico, uso y ocupación del suelo urbano, administración y adjudicación de terrenos de propiedad del Estado.

SOBRE EL CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY N° 1311

- 2.15. El objeto del proyecto de Ley N° 1311 es, conforme se indica en su artículo 1, establecer los principios y reglas que rigen el ejercicio de las competencias en la administración y gestión de los espacios públicos con el fin de promover un desarrollo equilibrado y un hábitat seguro y saludable.
- 2.16. En el artículo 2 del proyecto de Ley N° 1311 se desarrollan los principios generales para la administración y gestión de los espacios públicos:
- a) Derecho a la ciudad
 - b) Bienestar colectivo
 - c) Sostenibilidad Ambiental
 - d) Protección y progresividad del espacio público
 - e) Construcción de ciudadanía
 - f) Participación ciudadana y transparencia
- 2.17. En el artículo 3 del proyecto de Ley N° 1311 se define el espacio público como el área pública destinada al uso público situado en la ciudad, cuya administración, conservación y mantenimiento corresponde a una entidad pública pero sobre los cuales, el Estado ejerce su potestad administrativa, reglamentaria y de tutela. Se agrega que es el territorio en que el interés general sea manifiesto y que constituyan zonas para el uso o disfrute colectivo equitativo, incluyente y seguro.
- 2.18. En los artículos 4 y 5 del proyecto de Ley N° 1311 se precisan las características de los espacios públicos (inalienables, imprescriptibles e inembargables) y las funciones del espacio público (social urbanística y paisajística y ecológica), respectivamente.
- 2.19. En el artículo 6 del proyecto de Ley N° 1311 se señala la naturaleza jurídica del espacio público como el área destinada por su naturaleza, uso o afectación a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas. En ese sentido, se propone reservar estos espacios libre de construcciones excepto equipamientos colectivos

y servicios públicos, cuyo destino son usos sociales característicos de la vida humana (esparcimiento, actos colectivos, movilidad, actividades culturales, etc).

- 2.20. En el artículo 7 del proyecto de Ley N° 1311 se desarrolla la importancia del espacio público.
- 2.21. En los artículos 8 y 9 del proyecto de Ley N° 1311 se regula lo relativo a la administración, gestión y mantenimiento de los espacios públicos, indicándose que le corresponde a las entidades del Sistema Nacional de Bienes Estatales - SNBE que es titular o administradora del bien. Asimismo, se señala que las entidades pueden otorgar autorizaciones y concesiones para el uso de los espacios públicos, sin desnaturalizarlos y contando con la opinión vecinal, que no exceda del 15% del área y por un plazo máximo de un año, debiendo destinarse los recursos recaudados al mantenimiento y mejora del espacio público.
- 2.22. En el artículo 10 del proyecto de Ley N° 1311 se establece la supervisión de los espacios públicos a cargo de la entidad administradora, debiendo poner en conocimiento de la SBN en caso de detectarse una indebida inscripción del bien para que aclare o rectifique la titularidad.
- 2.23. En el artículo 11 del proyecto de Ley N° 1311 se señala que la defensa y recuperación de los espacios públicos le compete a la entidad administradora, pudiendo efectuar la recuperación extrajudicial en caso de invasión.
- 2.24. En el artículo 12 del proyecto de Ley N° 1311 se norma lo referido a los instrumentos de gestión de los espacios públicos: la gestión provincial, los planes y el inventario, los cuales deben estar comprendidos en los Planes de Desarrollo Urbano. Cabe precisar que en el art. 16 se regulan otros instrumentos de gestión
- 2.25. En el artículo 13 del proyecto de Ley N° 1311 se desarrolla sobre los planes de la gestión y manejo de los espacios públicos, encargándose su formulación a las Municipalidades Provinciales. Se prevé la elaboración de dos tipos de planes: provincial y distrital, indicándose el contenido de cada uno de estos.
- 2.26. En el artículo 14 del proyecto de Ley N° 1311 se regula el inventario de los espacios urbanos para poder sistematizar, gestionar información y monitorear estos bienes. Se establecen dos tipos de inventarios: provincial y distrital, con una actualización cada tres años.
- 2.27. En el artículo 15 del proyecto de Ley N° 1311 se establece la obligación de inscribir en los Registros Públicos los espacios públicos, así como, de remitir la información a la SBN para el registro en el SINABIP.
- 2.28. En los artículos 17 y 18 del proyecto de Ley N° 1311 se establecen las infracciones (se detallan seis tipos de infracciones) y sanciones (retiro, incautación, demolición y multa), respectivamente, debiendo el Gobierno Local regular el procedimiento sancionador y de ejecución coactiva, aparte de la responsabilidad civil o penal.

SOBRE EL CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY N° 1312

- 2.29. El objeto del proyecto de Ley N° 1312 es, conforme se indica en su artículo 1, es establecer un marco normativo y lineamientos generales para la protección de los espacios públicos a nivel nacional para contribuir para su manejo y sostenibilidad, garantizando su uso público.

- 2.30. En los artículos 2, 3 y 4 del proyecto de Ley N° 1312 se regulan el ámbito de aplicación, los principios, y la naturaleza jurídica de los espacios públicos, respectivamente.
- 2.31. En el artículo 5 del proyecto de Ley N° 1312 se incluyen definiciones de los principales términos utilizados.
- 2.32. En el artículo 6 del proyecto de Ley N° 1312 se norma sobre la titularidad de los espacios públicos, indicándose que son las entidades del Sistema Nacional de Bienes Estatales – SNBE.
- 2.33. En el artículo 7 del proyecto de Ley N° 1312 se señalan las obligaciones de los administradores de los espacios públicos: la implementación, habilitación, rehabilitación, mantenimiento y supervisión. Asimismo se establece que en caso de detectarse una indebida inscripción del bien de dominio público en mérito a normas especiales, se debe comunicar a la SBN para que aclare, rectifique o recupere su titularidad.
- 2.34. En el artículo 8 del proyecto de Ley N° 1312 se regula sobre la autorización para anuncios y avisos publicitarios, precisándose que debe efectuarse con la autorización municipal correspondiente.
- 2.35. En el artículo 9 del proyecto de Ley N° 1312 se norma respecto de la concesión de espacios públicos, señalándose que procede solo respecto de particulares mediante procesos de promoción de la inversión privada, solo hasta un máximo del 15% del área y previa opinión de la población del entorno.
- 2.36. En el artículo 10 del proyecto de Ley N° 1312 se trata sobre la desafectación de los espacios públicos como consecuencia de la extinción de la desafectación del bien, por cambio del régimen legal, pérdida de naturaleza o condición apropiada para su uso público o prestación del servicio público, lo cual debe ser aprobado por la SBN, debiendo la entidad administradora efectuar una consulta vecinal y proponer la reposición de un nuevo espacio público. Asimismo, se señala que en caso de bienes administrados por los Gobiernos Locales, la desafectación le compete a éstos. De otro lado, se dispone que la SBN podrá otorgar, en vía de regularización, afectaciones en uso de predios destinados al uso público o prestación del servicio público.
- 2.37. En el artículo 11 del proyecto de Ley N° 1312 se propone que los terrenos ganados por causas naturales u obras artificiales al mar, ríos, lagos, laderas, etc., corresponde su titularidad al Estado como bienes de dominio público.
- 2.38. En el artículo 12 del proyecto de Ley N° 1312 se regulan los derechos de uso y disfrute de los habitantes a los espacios públicos, con acceso generalizado y libre tránsito.
- 2.39. En los artículos 13 y 14 del proyecto de Ley N° 1312 se norman las obligaciones de los usuarios de los espacios públicos y sobre la protección de las áreas verdes de los espacios públicos.
- 2.40. En el artículo 15 del proyecto de Ley N° 1312 se trata sobre la participación ciudadana en el manejo sostenible y recuperación de los espacios públicos, asignándose a las municipalidades la obligación de promover dicha participación.

- 2.41. En los artículos 16 y 17 del proyecto de Ley N° 1312 se regulan las infracciones y sanciones a particulares por el incumplimiento de lo dispuesto en el Proyecto y demás normas aplicables a los espacios públicos, tipificándose las infracciones y señalándose que el reglamento normará el procedimiento sancionador y de ejecución coactiva.
- 2.42. En el artículo 18 del proyecto de Ley N° 1312 se disponen las sanciones a las entidades encargadas de la administración, conservación y protección del espacio público por incumplir su obligación, indicándose que son de aplicación las sanciones previstas por la Ley N° 29622, Ley que otorga facultades a la Contraloría General de la República.

DE LA OPINIÓN LEGAL

SOBRE LA REGULACIÓN GENERAL

- 2.43. El artículo 73 de la Constitución Política del Perú establece que los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles, disponiendo que, para su aprovechamiento económico, únicamente se autoriza su concesión en favor de particulares y conforma lo previsto en la Ley.

En este sentido, El Tribunal Constitucional ha establecido la relación jurídica del dominio público en la sentencia recaída en el Expediente N° 00003-2007-CC a fs de 29 a 32, precisando lo siguiente:

"A propósito de los bienes de dominio público, la Constitución ha establecido en el artículo 73° la inalienabilidad e imprescriptibilidad de los tales bienes. Y este Colegiado, en relación a esta disposición constitucional, ha indicado que "(...) En puridad, dicha norma se limita a señalar que tienen la condición de "inalienables", es decir, que no pueden ser enajenados, y que, además, son imprescriptibles, i.e., que no es posible derivar de la posesión prolongada en el tiempo derecho de propiedad alguno".

El dominio público es una técnica de intervención mediante la que se afectan a una finalidad pública determinada (...) -ya sea el uso o el servicio público-(...) ciertos bienes de titularidad pública (...), dotándoles de un régimen jurídico de protección y utilización de Derecho Administrativo. En consecuencia, tres son los elementos que configuran la relación jurídica de dominio público. El primero: la titularidad pública de los bienes que la LPE (art.1) quiere definir como propiedad. Pero esta calificación jurídica es lo que menos importa, pues en todo caso se trata de una titularidad dominical de naturaleza sui generis. El segundo, la afectación de los bienes objeto del dominio público a una finalidad o utilidad pública (...). El tercero, (...); la aplicación de un régimen especial administrativo de protección y uso de bienes.

De otro lado, "(...) en razón de la finalidad pública que motiva la afectación, (...) distingue entre los bienes destinados al uso público y al servicio público (...). Son bienes destinados al uso público aparte de los que integran el demanio marítimo e hidráulico (...) los caminos, calles, paseos, puentes, parques. En cambio, son bienes de servicio público los edificios (...) que sirven de soporte a la prestación de cualquier servicio público, tales como <>, etc."

- 2.44. El artículo 56 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades - LOM³ señala los bienes de propiedad municipal, entre los que se encuentran, los de uso

³ ARTÍCULO 56.- BIENES DE PROPIEDAD MUNICIPAL

Son bienes de las municipalidades:

1. Los bienes inmuebles y muebles de uso público destinados a servicios públicos locales

público que se ubican en la jurisdicción. Asimismo, se dispone que las áreas públicas son bienes de dominio y uso público.

- 2.45. El artículo 1 de la Ley N° 26664, que dicta disposiciones referidas a la administración de las áreas verdes de uso público⁴, dispone que los parques y demás áreas verdes de uso público son intangibles, inalienables e imprescriptibles, siendo administrados por las municipalidades provinciales y distritales de la jurisdicción.
- 2.46. El artículo 3 de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales⁵, establece que los bienes estatales son aquellos de propiedad del Estado o de una entidad que conforma el SNBE, comprendiéndose a los bienes de dominio público y privado.
- 2.47. Por otro lado, el literal a) del numeral 2.2 del art. 2 del Reglamento de la Ley N° 29151, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2008-VIVIENDA⁶, define a los bienes de dominio público como los bienes estatales destinados al uso público (playas, plazas, parques, infraestructura vial, vías férreas, caminos y otros) o sirven para la prestación de un servicio público (palacios, sedes gubernativas e institucionales, escuelas, hospitales, estadios, aportes reglamentarios, bienes reservados y afectados en uso a la defensa nacional, establecimientos penitenciarios, museos, cementerios, puertos, aeropuertos y otros). Estos bienes son inalienables e imprescriptibles, ejerciendo el Estado su potestad administrativa, reglamentaria y de tutela conforme a ley.
- 2.48. Asimismo, el literal b)⁷ del numeral 2.2 del art. 2 del citado Decreto Supremo N° 007-2008-VIVIENDA define a los bienes de dominio privado como los bienes estatales que no están destinados al uso público ni sirven para la prestación de un servicio público.

2. Los edificios municipales y sus instalaciones y, en general, todos los bienes adquiridos, construidos y/o sostenidos por la municipalidad.

3. Las acciones y participaciones de las empresas municipales.

4. Los caudales, acciones, bonos, participaciones sociales, derechos o cualquier otro bien que represente valores cuantificables económicamente.

5. Los terrenos eriazos, abandonados y ribereños que le transfiera el Gobierno Nacional.

6. Los aportes provenientes de habilitaciones urbanas.

7. Los legados o donaciones que se instituyan en su favor.

8. Todos los demás que adquiera cada municipio.

Las vías y áreas públicas, con subsuelo y aires son bienes de dominio y uso público

4 **Artículo 1.-** Los parques metropolitanos y zonales, plazas, plazuelas, jardines y demás áreas verdes de uso público bajo administración municipal forman parte de un sistema de áreas recreacionales y de reserva ambiental con carácter de intangibles, inalienables e imprescriptibles. Su promoción, organización, administración, desarrollo y mantenimiento es competencia exclusiva de cada municipalidad distrital o provincial, en el ámbito de su circunscripción, para los fines de los Artículos 65 y 67 de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 23853.

5 **Artículo 3.- Bienes estatales**

Para los efectos de esta Ley, los bienes estatales comprenden los bienes muebles e inmuebles, de dominio privado y de dominio público, que tienen como titular al Estado o a cualquier entidad pública que conforma el Sistema Nacional de Bienes Estatales, independientemente del nivel de gobierno al que pertenezcan

6 **Artículo 2.- De los términos**

(...)

2.2.- Definiciones: Para los efectos del presente Reglamento se entenderá por:

a) **Bienes de dominio público:** Aquellos bienes estatales, destinados al uso público como playas, plazas, parques, infraestructura vial, vías férreas, caminos y otros, cuya administración, conservación y mantenimiento corresponde a una entidad; aquellos que sirven de soporte para la prestación de cualquier servicio público como los palacios, sedes gubernativas e institucionales, escuelas, hospitales, estadios, aportes reglamentarios, bienes reservados y afectados en uso a la defensa nacional, establecimientos penitenciarios, museos, cementerios, puertos, aeropuertos y otros destinados al cumplimiento de los fines de responsabilidad estatal, o cuya concesión compete al Estado. Tienen el carácter de inalienables e imprescriptibles. Sobre ellos, el Estado ejerce su potestad administrativa, reglamentaria y de tutela conforme a ley

7 b) **Bienes de dominio privado del Estado.-** Aquellos bienes estatales que siendo de propiedad del Estado o de alguna entidad, no están destinados al uso público ni afectados a algún servicio público, y respecto de los cuales sus titulares ejercen el derecho de propiedad con todos sus atributos

SOBRE LA REGULACIÓN RESPECTO A LAS PLAYAS

- 2.49. 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.
- 2.50. 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.
- 2.51. 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.
- 2.52. 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.
- 2.53. 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.
- 2.54. 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.⁸ 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.

- 2.55. 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

- 2.56. 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

(...)"

- 2.57. 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 Ley⁸; 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.

(...)"

⁸ 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.

- 2.58. Finalmente, el artículo 14 de la Ley N° 29338, establece que la Autoridad Nacional⁹ 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.
- 2.59. 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

- 2.60. 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 Perú¹⁰.

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.

(...)"

- 2.61. Los artículos 3 y 4 de la Ley N° 26834 señalan que la 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.
- 2.62. El artículo 6 de la Ley N° 26834 señala que las Áreas Naturales Protegidas a que se refiere el Artículo 22¹¹ de la referida ley, entre las que destacan los Parques

⁹ 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.

¹⁰ Constitución Política del Perú.

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

¹¹ Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales.

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

a. 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.

b. 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.

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.

- 2.63. 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.

"(...)"

- 2.64. 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.

- 2.65. 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.

c. 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.

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.

- 2.66. 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 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.

SOBRE LOS PROYECTOS DE LEY

- 2.67. Conforme se ha indicado, los proyectos N°s. 1311 y 1312 versan sobre los espacios públicos. Al respecto, el artículo 3 del proyecto de Ley N° 1311 los define como aquellas áreas públicas de la ciudad destinadas al uso público, cuya administración, conservación y mantenimiento corresponde a una entidad pero el Estado ejerce su potestad administrativa, reglamentaria y de tutela. Asimismo, el artículo 4 del proyecto de Ley N° 1311 señala que dichos espacios son inalienables, imprescriptibles e inembargables.
- 2.68. En igual sentido, el proyecto de Ley N° 1312 regula el concepto de espacio público. Así, en el literal 2 del artículo 5 del mismo, define al espacio público como el conjunto de espacios abiertos de uso público y de dominio público y privado del Estado, destinados por su naturaleza, uso o afectación a la satisfacción de necesidades colectivas, siendo naturales o creados por el hombre, cuya administración, conservación y mantenimiento corresponde a una entidad, ejerciendo el Estado su potestad administrativa, reglamentaria y de tutela conforme a ley.
- 2.69. De acuerdo a las definiciones de "espacio público" contenidas en los proyectos N°s. 1311 y 1312 se colige que se trata de bienes estatales de dominio público, los cuales ya se encuentran definidos y regulados en el artículo 3 de la Ley N° 29151 y el literal a) del numeral 2.2 del artículo 2 de su Reglamento, conforme se ha indicado en los párrafos precedentes, debiendo tenerse presente que su condición de inalienabilidad e imprescriptibilidad ha sido asignado por el artículo 73 de la Constitución Política del Perú.
- 2.70. Por tanto, resulta innecesario regular el concepto de "espacio público", ya que éste se encuentra dentro del concepto de bien de dominio público y además, generaría confusión en los operadores del SNBE y los particulares.
- 2.71. Cabe precisar que en la definición de espacio público contenido en el proyecto de Ley N° 1312 se incluye indebidamente a los bienes estatales de dominio privado, los cuales no están destinados al uso público ni prestan un servicio público.
- 2.72. Sin perjuicio de lo anterior, debe indicarse que los proyectos N°s. 1311 y 1312 resultan viables en los demás aspectos que pretenden regular, especialmente en lo relativo a la gestión y protección, es decir, administración, conservación, tutela y recuperación de los espacios públicos, siempre en el entendido que éstos se tratan de bienes de dominio público.
- 2.73. Al respecto, no obstante que la Ley N° 29151 y su Reglamento contienen disposiciones relativas a la gestión y defensa de los bienes estatales, resulta importante que se emitan normas adicionales que regulen con mayor amplitud o precisión estas materias debiendo considerar las observaciones señaladas por la SBN y la DGPRVU del MVCS, además de tener en cuenta que por la amplitud de

los proyectos de Ley, algunos aspectos recaen fuera del ámbito de las competencias de este Ministerio y resulta necesario 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.

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

- 2.74. El artículo 75 del Texto Único Ordenado del Reglamento del Congreso de la República (en adelante, el Reglamento del Congreso) establece que los proyectos de ley deben contener una exposición de motivos, el análisis sobre los efectos de la vigencia de la norma, el análisis costo beneficio y la fórmula legal respectiva.
- 2.75. 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.
- 2.76. 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, la misma que debe tenerse en cuenta de manera referencial. Al respecto señala lo siguiente:

2.76.1. 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".

2.76.2. 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".

2.76.3. 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."

- 2.77. Al respecto, todo proyecto normativo y su Exposición de Motivos, debería cumplir con lo dispuesto en el Reglamento del Congreso de la República y su Manual de Técnica Legislativa, así como tener en cuenta referencialmente, los artículos 2, 3 y 4 del Reglamento la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa aprobado por Decreto Supremo N° 001-2009-JUS.

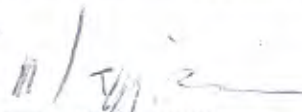
III. CONCLUSIÓN

Por lo anteriormente expuesto, desde el punto de vista legal, esta Oficina General considera que el proyecto de Ley N° 1311/2016-CR, "Ley de Gestión de Espacios Públicos" y el proyecto de Ley N° 1312/2016-CR "Ley para la Protección de Espacios Públicos", resulta viable, por cuanto sería importante que se emitan normas adicionales que regulen con mayor amplitud o precisión estas materias; debiendo considerar las observaciones señaladas por la DGPRVU del MVCS y por la SBN, en los numerales 2.7, 2.8 y 2.9, respectivamente.

Atentamente,

Sergio Arturo Silva Acevedo
Abogado

El presente informe cuenta con la conformidad del suscrito.


.....
Demetrio Rojas García
Director General (e)
Oficina General de Asesoría Jurídica
Ministerio de Vivienda, Construcción
y Saneamiento