



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Despacho Ministerial

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

66629

Lima, 07 JUN. 2018

OFICIO N° 315-2018-MINAM/DM

Señor
GILMER TRUJILLO ZEGARRA
Presidente
Comisión de Descentralización, Regionalización,
Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado
Congreso de la República
Edificio Víctor Raúl Haya de la Torre s/n, Oficina 202
Lima.-



Asunto : Proyecto de Ley N° 2771/2017-CR
Referencia : Oficio P.O. N° 1344-2017-2018/CDRGLMGE-CR
(Registro MINAM N° 10476-2018)

Es grato dirigirme a usted, en atención al documento de la referencia, mediante el cual su Despacho solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2771/2017-CR "Ley que declara la intangibilidad, inalienabilidad e imprescriptibilidad de las áreas verdes de uso público bajo administración municipal".

Al respecto, remito a usted copia del Informe N° 347-2018-MINAM/SG/OGAJ, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica, para su conocimiento y fines pertinentes.

Sin otro particular, quedo de usted.

Atentamente,


Fabiola Muñoz Dodero
Ministra del Ambiente



JVM/dcm

Central Telefónica: 611-6000
www.minam.gob.pe





PERÚ

Ministerio del Ambiente

Secretaría General

Oficina de Asesoría Jurídica

MINAM
OGAJ

31

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

INFORME N° 347 -2018 - MINAM/SG/OGAJ



PARA : José Valdivia Morón
Secretario General

DE : Kirla Echegaray Alfaro
Directora de la Dirección General de Asesoría Jurídica

ASUNTO : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2771/2017-CR, Ley que declara la intangibilidad, inalienabilidad e imprescriptibilidad de las áreas verdes de uso público bajo administración municipal.

REFERENCIA : a) Oficio P.O. N° 264-2017-2018/CPAAAAE-CR
b) Oficio P.O. N° 1344-2017-2018/CDRGLMGE-CR
c) Memorando N° 341-2018-MINAM/VMGA
d) Memorando N° 339-2018-MINAM/VMDERN
e) Oficio N° 250-2018-SERNANP-J

FECHA : San Isidro, **31 MAYO 2018**

Me dirijo a usted, con relación a los documentos de la referencia, vinculados al pedido de opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2771/2017-CR, Ley que declara la intangibilidad, inalienabilidad e imprescriptibilidad de las áreas verdes de uso público bajo administración municipal.

Al respecto, informo a su Despacho lo siguiente:

I. ANTECEDENTES:



- 1.1 Mediante los documentos de la referencia a) y b), el Presidente de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología, y el Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, del Congreso de la República, solicitan opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2771/2017-CR, "Ley que declara la intangibilidad, inalienabilidad e imprescriptibilidad de las áreas verdes de uso público bajo administración municipal", formulado por el Congresista de la República, Víctor Andrés García Belaunde.
- 1.2 A través del documento de la referencia c), el Viceministro de Gestión Ambiental, remite el Informe N° 452-2018-MINAM/VMGA/DGPIGA que contiene la opinión de la Dirección General de Políticas e Instrumentos de Gestión Ambiental sobre el referido Proyecto de Ley.
- 1.3 Con el documento de la referencia d), la Viceministra de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales, remite el Informe N° 155-2018-MINAM/VMDERN/DGDB/DCSEE, que contiene la opinión de la Dirección de Conservación Sostenible de Ecosistemas y Especies de la Dirección General de Diversidad Biológica sobre el Proyecto de Ley citado.
- 1.4 Mediante el documento de la referencia e), el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado – SERNANP, remite el Informe Técnico Legal N° 013-2018-SERNANP/DEE-OAJ a través del cual



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Secretaría
General

Oficina General de
Asesoría Jurídica

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

señala que no corresponde al SERNANP emitir opinión respecto del Proyecto de Ley al carecer de competencias.

II. PROPUESTA NORMATIVA

- 2.1 El Proyecto de Ley N° 2771/2017-CR, "Ley que declara la intangibilidad, inalienabilidad e imprescriptibilidad de las áreas verdes de uso público bajo administración municipal", plantea lo siguiente:

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente propuesta legislativa tiene como finalidad declarar la intangibilidad, inalienabilidad e imprescriptibilidad de las áreas verdes de uso público y de reserva ambiental ubicadas en el área urbana del territorio de la República.

Artículo 2.- Áreas comprendidas

Para efectos de la presente ley, se considera como áreas verdes de uso público a aquellos espacios de utilización general, ubicados en los parques, plazas, paseos, alamedas, malecones, bosques naturales o creados, jardines centrales o laterales de las vías públicas o de intercambios viales y en general, aquellas áreas de uso público que se encuentren cubiertas por plantas, además de los aportes para recreación establecidos en las habilitaciones urbanas. Comprende el suelo, subsuelo y sobresuelo.

Las áreas verdes de uso público existentes o que se generen en el área urbana del territorio de la República, constituyen áreas de naturaleza intangible, inalienable e imprescriptible. Su conservación, defensa y mantenimiento son acciones que por razones de equilibrio ecológico, bienestar colectivo y calidad de vida, forman parte de la política nacional ambiental.

Los gobiernos locales, están obligados a conservar, defender, proteger y mantener las áreas verdes de uso público de su localidad, sea de manera directa o a través de convenios de cooperación con las entidades públicas o privadas o la sociedad civil organizada, impulsando las medidas necesarias para evitar su deterioro.

Artículo 3.- Libre acceso y disfrute de las áreas verdes

Todo ciudadano tiene derecho al libre acceso y disfrute de las áreas verdes de uso público, sin más limitaciones que las derivadas del orden público, la moral y las buenas costumbres, y las demás normas que se dictan en esta ley destinada a su conservación, defensa y mantenimiento.

El usuario de un área verde de uso público, está obligado a mantenerla en buen estado de conservación, así como del mobiliario y los elementos decorativos que la integran.

Artículo 4.- Intangibilidad de áreas verdes

La intangibilidad de las áreas verdes y reserva ambiental determina la imposibilidad de variar el fin para el cual están destinadas y del otorgamiento de concesiones para ejecución de obras de infraestructura y de servicios públicos. Cualquier obra de infraestructura que se realice por mejoras no podrá disminuir el porcentaje total de área verde existente en el mismo perímetro.

En las Áreas Verdes de Uso Público y de Reserva Ambiental, no se permitirán actividades, obras, instalaciones o aplicación directa de productos tóxicos o nocivos a la vegetación, que impliquen riesgos para la conservación, que afecten directamente la vegetación arbórea existente o que puedan inutilizar partes de un árbol o afectar su crecimiento.

El carácter intangible determina también la imposibilidad de celebrar cualquier acto de disposición (venta y/o alquiler) de terrenos destinados a Áreas Verdes de Uso Público y de Reserva Ambiental.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera.- Las Municipalidades Distritales prepararán y remitirán al Ministerio del Medio Ambiente, en un plazo no mayor a 90 días, el Inventario de Áreas Verdes y de Reserva Ambiental de sus jurisdicciones.

Segunda.- Encárguese al Ministerio del Medio Ambiente, la elaboración del Reglamento correspondiente, en un plazo máximo de 30 días.

Tercera.- La presente ley entrará en vigencia a partir del día siguiente a su publicación en el Diario Oficial El Peruano.





PERÚ

Ministerio del Ambiente

S. SECRETARÍA DE POLÍTICA AMBIENTAL

MINAM
OGAJ

30

Oficina General de Asesoría Jurídica

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

III. ANALISIS

3.1 Sobre la declaratoria de intangibilidad, inalienabilidad e imprescriptibilidad de las áreas verdes de uso público y de reserva ambiental ubicadas en el área urbana del territorio de la República

El Proyecto de Ley materia de análisis tiene por finalidad declarar la intangibilidad, inalienabilidad e imprescriptibilidad de las áreas verdes de uso público y de reserva ambiental ubicadas en el área urbana del territorio de la República; considerando como áreas verdes de uso público a aquellos espacios de utilización general, ubicados en los parques, plazas, paseos, alamedas, malecones, bosques naturales o creados, jardines centrales o laterales de las vías públicas o intercambios viales y en general, aquellas áreas de uso público que se encuentren cubiertas por plantas, además de los aportes para recreación establecidos en las habilitaciones urbanas.

De acuerdo a su Exposición de Motivos, la propuesta normativa busca contrarrestar los efectos nocivos de la contaminación y del cambio climático, contar con mayores elementos de sostenibilidad ambiental en el país, y evitar el recorte de áreas verdes de uso público.

Al respecto, la Dirección General de Diversidad Biológica, a través de la Dirección de Conservación Sostenible de Ecosistemas y Especies¹, advierte que la Ley N° 26664, mediante la cual se dictan disposiciones referidas a la administración de las áreas verdes de uso público bajo administración municipal, contiene alcances similares a la del Proyecto de Ley, toda vez que confiere a las áreas verdes el carácter de intangibles, inalienables e imprescriptibles. El artículo 1 de la Ley N° 26664, antes citada, establece 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 el ámbito de su circunscripción, para los fines de los Artículos 66 y 67 de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 23853" (Énfasis y subrayado agregados).

En ese sentido, revisado el marco normativo vigente y con la opinión de la Dirección de Conservación Sostenible de Ecosistemas y Especies, se concluye que el objeto del Proyecto de Ley antes citado, ya se encuentra regulado por la Ley N° 26664.

3.2 Sobre la obligatoriedad de conservación, defensa, protección y mantenimiento de las áreas verdes de uso público por parte de los gobiernos locales

El tercer párrafo del artículo 2 del Proyecto de Ley, señala que los gobiernos locales están obligados a conservar, defender, proteger y mantener las áreas verdes de uso público de su localidad, sea de manera directa o a través de convenios de cooperación con las entidades públicas o privadas o la sociedad civil organizada, impulsando las medidas necesarias para evitar su deterioro.

Sobre el particular, se tiene que el numeral 23.2 del artículo 23 de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, establece que los gobiernos locales deben asegurar la preservación y la ampliación de las áreas verdes urbanas y periurbanas de que dispone la población.

¹ Informe N° 155-2018-MINAM/VMDERN/DGDB/DCSEE. Punto 4, II Análisis.





PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Oficina
General de
Asesoría Jurídica

Oficina General de
Asesoría Jurídica

“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

Del mismo modo, el artículo 45 del Reglamento de la Ley N° 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA), aprobado por Decreto Supremo N° 008-2005-PCM, establece que el nivel local de gobierno procura la obtención de niveles ambientales apropiados de ocupación del territorio así como el logro de una calidad de vida adecuada para el pleno desarrollo humano; guardando concordancia con Ley General del Ambiente.

Asimismo, el inciso 6 del artículo 195 de la Constitución Política del Perú, señala que los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo y son competentes para planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y el acondicionamiento territorial; y, el artículo 73 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, establece que dentro del marco de las competencias y funciones específicas establecidas en la Ley, el rol de las municipalidades comprende, entre otras, planificar integralmente el desarrollo local y el ordenamiento territorial a nivel provincial, y que las municipalidades provinciales son responsables de promover e impulsar el proceso de planeamiento para el desarrollo integral correspondiente al ámbito de su provincia, recogiendo las prioridades propuestas en los procesos de planeación de desarrollo local de carácter distrital.

Por último, la Ley N° 26664, que dicta disposiciones referidas a la administración de las áreas verdes de uso público bajo administración municipal, establece que la promoción, organización, administración, desarrollo y mantenimiento de las áreas verdes, es competencia exclusiva de cada municipalidad distrital o provincial, en el ámbito de su circunscripción.

En tal sentido, y conforme con lo señalado por la Dirección General de Políticas e Instrumentos de Gestión Ambiental,² las municipalidades, como entidades básicas de la organización territorial del Estado y como canal de participación vecinal en los asuntos públicos, son competentes para la gestión de las áreas verdes de uso público. Por lo tanto, se observa el tercer párrafo del artículo 2 del Proyecto de Ley, puesto que ya se encuentra regulado en la Ley N° 28611, Ley N° 27972, y Ley N° 26664, antes referidas.



3.3 Otros aspectos a considerar.

La Dirección General de Políticas e Instrumentos de Gestión Ambiental en su informe,³ señala que el artículo 2 del Proyecto de Ley, sobre las áreas que están comprendidas dentro del alcance de la norma, hace referencia a “bosques naturales o creados” así como a “suelo, subsuelo y sobresuelo”. Al respecto, indica que la Ley N° 26821, Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, contemplan un régimen legal específico tanto para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales; como de los recursos forestales, respectivamente, motivo por el cual no corresponde su inclusión en el artículo propuesto.



Asimismo, se advierte que en la Primera y Segunda Disposición Complementaria Final del Proyecto de Ley, hacen referencia al “Ministerio del Medio Ambiente”, siendo lo correcto, “Ministerio del Ambiente”.



² Informe N° 452-2018-MINAM/VMGA/DGPIGA. Numeral 2.12

³ Ídem. Numeral 2.16



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Secretaría
General

MINAM
OGAJ

29

Oficina General de Asesoría Jurídica

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

Por último, en la exposición de motivos del Proyecto de Ley, se hace referencia a la Ordenanza N.º 525-MML de la Municipalidad Metropolitana de Lima, sin tomar en cuenta que dicha norma fue derogada con la Ordenanza N.º 1852, "Ordenanza para la Conservación y Gestión de áreas verdes en la provincia de Lima".

IV. CONCLUSIÓN


Conforme a lo señalado en el análisis del presente informe, se observa el Proyecto de Ley N.º 2771/2017-CR, "Ley que declara la intangibilidad, inalienabilidad e imprescriptibilidad de las áreas verdes de uso público bajo administración municipal", por lo siguiente:

- El objeto de la propuesta normativa, establecido en su artículo 1, se encuentra regulado en la Ley N.º 26664, que dicta disposiciones referidas a la administración de las áreas verdes de uso público bajo administración municipal.
- La obligación de conservación, defensa, protección y mantenimiento de las áreas verdes por parte de los gobiernos locales, establecido en el tercer párrafo del artículo 2 de la propuesta normativa, se encuentra regulado en la Ley N.º 28611, Ley N.º 27972, y Ley N.º 26664, antes citadas.

Atentamente,


Joao Guillermo Carmona Terreros
Abogado de la Oficina General de Asesoría Jurídica

Visto el informe y estando de acuerdo con su contenido, lo hago mío y lo suscribo en señal de conformidad.


Kirla Echegaray Alfaro
Directora de la Oficina General de Asesoría Jurídica
KEA/jgct

