



MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA

Secretaría General del Concejo

Lima, **20 SET. 2018**

OFICIO N° *624* -2018-MML/SGC

Señor Congresista
CARLOS ALBERTO DOMÍNGUEZ HERRERA
Presidente de la Comisión de Descentralización,
Regionalización, Gobiernos Locales y
Modernización de la Gestión del Estado
Congreso de la República
Presente.-

11535



Referencia: Oficio P.O. N° 1345-2017-2018/CDRGLMGE-CR
(Documento Simple N° 142830-2018)

De mi consideración,

Me dirijo a usted para saludarlo cordialmente por encargo del señor Luis Castañeda Lossio, Alcalde Metropolitano de Lima, en atención al documento de la referencia, a través del cual, su predecesor en la Comisión de su Presidencia, solicitó opinión técnico legal sobre el Proyecto de Ley N° 2771/2017-CR, que propone declarar la intangibilidad, inalienabilidad e imprescriptibilidad de las áreas verdes de usos públicos, bajo administración Municipal.

Sobre el particular, adjunto al presente remitimos copia del Informe N° 598-2018-MML-GAJ, emitido por la Gerencia de Asuntos Jurídicos, anexando copia de los Informes: i) Informe N° 022-2018-MML/GSCGA-SGA-AL de la Asesoría Legal de la Subgerencia de Gestión Ambiental de la Gerencia de Servicios a la Ciudad y Gestión Ambiental, ii) Informe N° 021-2018-MML/IMPL/OSM-UM-mrcm del Especialista en Áreas Verdes de la Unidad de Mantenimiento del Instituto Metropolitano Protransporte de Lima, iii) Informe N° 352-2018/SERPAR LIMA/SG/GAJ-SGALA/MML, del Subgerente de Asuntos Legales Administrativos del Servicio de Parques de Lima, y iv) Oficio N° 324-2018-MML-PROHVILLA; mediante los cuales se absuelve lo solicitado.

Sin otro particular, quedo de usted.

Atentamente,



MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA

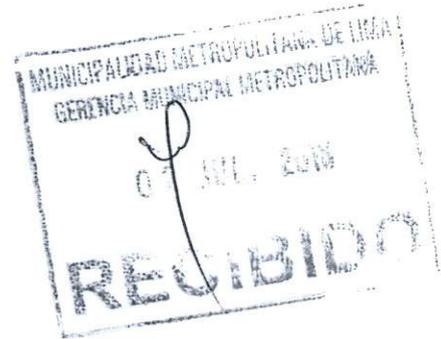
JOSÉ MANUEL VILLALOBOS CAMPANA
SECRETARIO GENERAL DEL CONCEJO

JMVC/UDLCH/map





MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA
Gerencia de Asuntos Jurídicos



INFORME N° 598-2018-MML-GAJ

A : **ÚRSULA DESILÚ LEÓN CHEMPÉN**
Gerente Municipal Metropolitana

Asunto : Opinión sobre Proyecto de Ley N° 2771/2017-CR

Referencia : a) Memorando N° 758-2018-MML-GMM
b) Oficio P.O. N° 1345-2017-2018/CDRGLMGE-CR
(Documento Simple N° 142830-2018).

Fecha : Lima, **28 JUN 2018**

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en atención al documento a) de la referencia, con relación al Proyecto de Ley N° 2771/2017-CR "Proyecto de Ley que declara la Intangibilidad, Inalienabilidad e Imprescriptibilidad de las áreas verdes de uso público bajo Administración Municipal", en adelante Proyecto de Ley.

Al respecto debemos de informar lo siguiente:

I. ANTECEDENTES:

1.1. El Grupo Parlamentario Acción Popular, por iniciativa del Congresista Víctor Andrés García Belaunde, ejerciendo las facultades de iniciativa legislativa que le confieren el artículo 107° de la Constitución Política y el inciso c) del artículo 22°, 67°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, propone el Proyecto Ley; remitido a la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML), a través del Oficio N° 1345-2017-2018/CDRGLME-CR de fecha 15 de mayo de 2018, por el Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, quién solicita opinión al respecto.

1.2. Con Memorando N° 758-2018-MML-GMM, nos deriva los actuados para opinión sobre el Proyecto de Ley.

II. ANÁLISIS:

2.1. El Proyecto de Ley consta de cuatro artículos y tres disposiciones complementarias finales y 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.

Conforme su Exposición de Motivos, la propuesta legislativa evitará que se recorten las áreas verdes de uso público, así como evitar su disposición para alquiler o venta; señala que es necesario proteger y declarar intangible todas las áreas verdes existentes, propulsando medidas para aumentar y/o recuperar más áreas verdes con la finalidad de contrarrestar los efectos nocivos de la contaminación y el cambio climático.





MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA
Gerencia de Asuntos Jurídicos

- 2.2. Al respecto, es preciso indicar que según nuestra Constitución Política del Perú, los bienes de dominio público¹ son inalienables e imprescriptibles. La inalienabilidad se refiere a que los bienes estatales no pueden ser objeto de derechos a favor de terceros, sino en las formas y con las limitaciones establecidas por las leyes correspondientes, en atención a que son excluidos del tráfico jurídico. En cuanto a la imprescriptibilidad, se refiere a que dichos bienes, no pueden ser adquiridos de manera originaria mediante caducidad por privados, en atención al mandato legal y a que no pueden ser objeto de posesión por privados².
- 2.3. El artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 28611 Ley General del Ambiente, dispone que toda persona tiene el derecho irrenunciable a vivir en un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida, y el deber de contribuir a una efectiva gestión ambiental y de proteger el ambiente, así como sus componentes, asegurando particularmente la salud de las personas en forma individual y colectiva, la conservación de la diversidad biológica, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y el desarrollo sostenible del país.
- 2.4. El artículo X del Título Preliminar de la Ley 27972 Ley Orgánica de Municipalidades dispone que los gobiernos locales promueven el desarrollo integral, para viabilizar el crecimiento económico, la justicia social y la sostenibilidad ambiental.

Asimismo, el artículo 161° numeral 1.3 de la citada norma dispone que la Municipalidad Metropolitana de Lima tiene competencia y función metropolitana especial de constituir, organizar y administrar el sistema metropolitano de parques, integrado por parques zonales existentes parques zoológicos, jardines botánico, bosques naturales y áreas verdes ubicadas en el Cercado de Lima, en forma directa o a través de sus organismos descentralizados o de terceros mediante concesión.

- 2.5. Evaluando el Proyecto de Ley se ha podido verificar que en su Exposición de Motivos se hace referencia a la Ordenanza N° 525 de fecha 26 de julio de 2003, sin embargo, la misma no se encuentra vigente, habiendo sido derogada por el Artículo Único de la Disposición Complementaria Derogatoria de la Ordenanza N° 1852 de fecha 23 de diciembre de 2014.
- 2.6. Ahora bien, la Ordenanza N° 1852 para la conservación de áreas verdes en la provincia de Lima (vigente a la fecha), tiene por objeto establecer el marco normativo y

¹ El Tribunal Constitucional en la STC N.° 006-1996-AI/TC, sostuvo que "los bienes del Estado se dividen en bienes de dominio privado y bienes de dominio público; sobre los primeros el Estado ejerce su propiedad como cualquier persona de derecho privado; sobre los segundos ejerce administración de carácter tuitivo y público". Por otro lado, ha destacado, que del enunciado constitucional materia de comentario, se deduce que los bienes de dominio público "no gozan de aquellas inmunidades los bienes que conforman el patrimonio privado del Estado".

Este criterio se ha afirmado en la STC acumulados Nros. 015-2001-AI/TC, 016-2001-AI/TC y 004-2002-AI/TC, precisando que "Los bienes poseídos por los entes públicos, a título público, son los comprendidos bajo el nomen de dominio público. Lo que hace que un bien del Estado tenga dicha condición es su afectación al servicio y uso públicos". También se ha definido al dominio público como la "forma de propiedad especial, afectada al uso de todos, a un servicio a la comunidad o al interés nacional, es decir, que está destinada a la satisfacción de intereses y finalidades públicas y, por ello, como expresa el artículo 73º de la Constitución, tiene las características de bienes inalienables e imprescriptibles, además de inembargables" (fundamento 29).

² <http://ius360.com/privado/civil/apuntes-sobre-la-recuperacion-de-bienes-estatales-en-la-zona-de-playa-protegida-analisis-de-las-ocupaciones-en-la-playa-pocitas/>



MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA
Gerencia de Asuntos Jurídicos

lineamientos generales que rige la gestión de áreas verdes de la provincia de Lima y, de esta manera, contribuir con la creación, conservación, protección, valoración, manejo, mantenimiento y sostenibilidad de las áreas verdes como elementos esenciales para la mejora de la calidad de vida de las personas y del ambiente en la ciudad, garantizando la gobernanza y uso público, a través de un trabajo coordinado, integrado, participativo y técnicamente consistente; asimismo promueve la creación y conservación de áreas verdes en el espacio privado para incrementar la superficie verde de la ciudad.

El artículo 11° de Ordenanza antes citada dispone que la MML conforme lo establece la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972 mantiene competencias y funciones metropolitanas especiales, que facultan a constituir, organizar y administrar el sistema metropolitano de parques, para lo cual cuenta con el apoyo de los diversos órganos de la Corporación con injerencia en el tema, los que tienen una participación activa dentro de dicho sistema con arreglo a las funciones y competencias establecidas en el ROF, sus estatutos y reglamento internos. Las entidades de la Corporación que prestan el apoyo necesario para el cumplimiento de las competencias de la MML en materia de áreas verdes son: Servicios de Parques de Lima-SERPAR-LIMA, Autoridad Municipal de los Pantanos de Villa-PROHVILLA, Autoridad del Proyecto Costa Verde-APCB, Patronato del Parque de las Leyendas Felipe Benavides Barreda-PATPAL FBB, Empresa Municipal Inmobiliaria de Lima S.A. - EMILIMA S.A, Empresa Municipal Administradora de Peaje en Lima S.A - EMAPE S.A e Instituto Metropolitano Protransporte de Lima - PROTRANSPORTE.



2.7. En ese sentido, se tiene que las competencias atribuidas a la MML citadas en el párrafo anterior, son desarrolladas por la Gerencia de Servicios a la Ciudad y Gestión Ambiental, es por ello que a través del Memorando N°323-2018-MML/GSCGA de fecha 05 de junio de 2018, elevó el Informe N° 022-2018-MML/GSCGA-SGA-AL elaborado por Asesoría Legal de la GSCGA, indicando: (i) el título del Proyecto de Ley está referido a áreas verdes de uso público bajo administración municipal, el mismo no guarda relación con el objeto de dicho proyecto señalado en su artículo 1°, toda vez que hace mención a "reserva ambiental", sin embargo en los artículos siguientes no precisa su denominación, existiendo un vacío legal en la definición, (ii) el Proyecto de Ley no afectaría las competencias y funciones de la MML, pero resultaría necesario subsanar los vacíos que contiene.



2.8. En este orden de ideas, la Unidad de Mantenimiento de la Oficina de Seguridad y Mantenimiento del Instituto Metropolitano Protransporte de Lima elaboró el Informe N° 021-2018-MML/IMPL/OSM-UM-mrcm de fecha 05 de junio de 2018, señalando que la propuesta del Proyecto de Ley, contribuiría a asegurar la preservación, incremento y sostenibilidad de las áreas verdes, evitando que estas puedan ser sometidas a otro tipo de uso o depredación por parte de terceros.

2.9. De otro lado, la Autoridad del Proyecto Costa Verde, en su Informe N° 46-2018-MML-APCV-GFAL de fecha 20 de junio de 2018 señala que el contenido de la Exposición de Motivos se relaciona en materia ambiental, siendo el Ministerio del Ambiente el competente en ese sentido y que en la MML existe la Ordenanza N° 1852 que velan por las áreas verdes, no emitiendo opinión sobre el Proyecto de Ley, al no tener competencia sobre el caso que se pretende regular.





MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA
Gerencia de Asuntos Jurídicos

2.10. Sin perjuicio de lo señalado anteriormente, consideramos necesario que la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, al momento del debate del Proyecto de Ley, vea la posibilidad de establecer una excepción a la propuesta de intangibilidad de las áreas verdes, esto a fin de ver la posibilidad de habilitar infraestructura para satisfacer diversas necesidades de interés público, que no implique riesgo o daño a las áreas verdes; en atención a lo siguiente:

- (i) El artículo 73° de la Constitución Política del Perú, permite que aquellos bienes de uso público puedan ser concedidos a particulares para su aprovechamiento económico, asimismo, el numeral 25, artículo 9° de la Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972, establece que corresponde al Concejo Municipal, aprobar la donación o la cesión en uso de bienes muebles e inmuebles de la municipalidad a favor de entidades públicas o privadas sin fines de lucro y la venta de sus bienes en subasta pública, además, de acuerdo al artículo 59° de la referida norma, la modificación del estado de posesión de los bienes municipales es aprobado por el Concejo Municipal; por lo que en principio, no existiría impedimento para que los bienes inmuebles de uso público de propiedad o administración municipal puedan ser cedidos a entidades públicas, ya que se mantendría su aprovechamiento o utilización pública.

Refuerza lo anterior el hecho que el artículo 9° de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, los actos que realizan los gobiernos locales, respecto de los bienes de su propiedad, así como los de dominio público que se encuentran bajo su administración, se ejecutan conforme a la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades; y la Ley N° 29151 y su reglamento, en lo que fuera aplicable.

- (ii) El artículo 5° de la Ordenanza N° 296, Ordenanza que regula el Régimen de Constitución y Administración de bienes de uso público en la Provincia de Lima, señala que los bienes destinados al Uso Público, son todos aquellos bienes de aprovechamiento o utilización general tales como las plazas, los parques, los paseos, las alamedas, los malecones, los bosques, las vías públicas, los intercambios viales puentes, túneles, las fajas marginales de los ríos aplicadas a los usos urbanos previstos en los Planes Urbanos, las zonas de dominio restringido y la franja no menor de 50 metros de ancho paralela a la línea de alta marea de las playas del litoral de la provincia, los aportes reglamentarios establecidos en las habilitaciones urbanas respectivas, los equipamientos con fines de educación, deportes, de recreación y otros similares y las áreas de reservas paisajísticas y de conservación local y otros análogos.
- (iii) La Ordenanza N° 1852, Ordenanza para la conservación y gestión de áreas verdes en la provincia de Lima, señala en su literal b) numeral 1 artículo 8° que son Parques Zonales, las áreas verdes de una extensión significativa cuyo radio de servicio es superior al de un distrito, destinadas a satisfacer necesidades de recreación activa y pasiva de una zona metropolitana, así como proveer servicios ambientales, y pueden contar con instalaciones e infraestructura como juegos infantiles, locales de espectáculos, centros de deporte, centros culturales, zonas de campamento, entre otras.



MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA
Gerencia de Asuntos Jurídicos

- 2.11. Finalmente, estando a las funciones establecidas en el Reglamento de Organización y Funciones de la MML, recomendamos solicitar las opiniones del Servicio de Parques de Lima – SERPAR y de la Autoridad Municipal de los Pantanos de Villa – PROHVILLA, sobre el Proyecto de Ley, previo a dar respuesta al requerimiento de opinión solicitado por la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República.



CONCLUSIONES Y RECOMENDACIÓN:

- 3.1. La iniciativa legislativa fue presentada conforme a las atribuciones constitucionales correspondientes a los Congresistas a nivel individual, de acuerdo a lo establecido en el artículo 107° de la Constitución Política del Perú.
- 3.2. Conforme lo expuesto en el presente informe, desde el punto de vista legal, se aprecia que resulta viable aprobar el Proyecto de Ley en comentario, toda vez que coadyuvará en la conservación y protección de las áreas verdes de la jurisdicción, no obstante, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República deberá tener presente las observaciones efectuadas por la Gerencia de Servicios a la Ciudad y Gestión Ambiental en su Informe N° 022-2018-MML/GSCGA-SGA-AL, así como los puntos 2.5 y 2.10 del presente informe.
- 3.3. Se recomienda que previo a remitir al Congreso de la República la opinión vertida por la Gerencia de Servicios a la Ciudad y Gestión Ambiental en su Informe N° 022-2018-MML/GSCGA-SGA-AL, y por el Instituto Metropolitano Protransporte de Lima en su Informe N° 021-2018-MML/IMPL/OSM-UM-mrcm; así como por esta Gerencia; se tenga presente lo indicado en el numeral 2.11. del presente informe y se adjunte, asimismo, las opiniones del Servicio de Parques de Lima – SERPAR y de la Autoridad Municipal de los Pantanos de Villa – PROHVILLA.

Atentamente,

MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA
GERENCIA DE ASUNTOS JURÍDICOS
Subgerencia de Sistematización Legal y Declamación

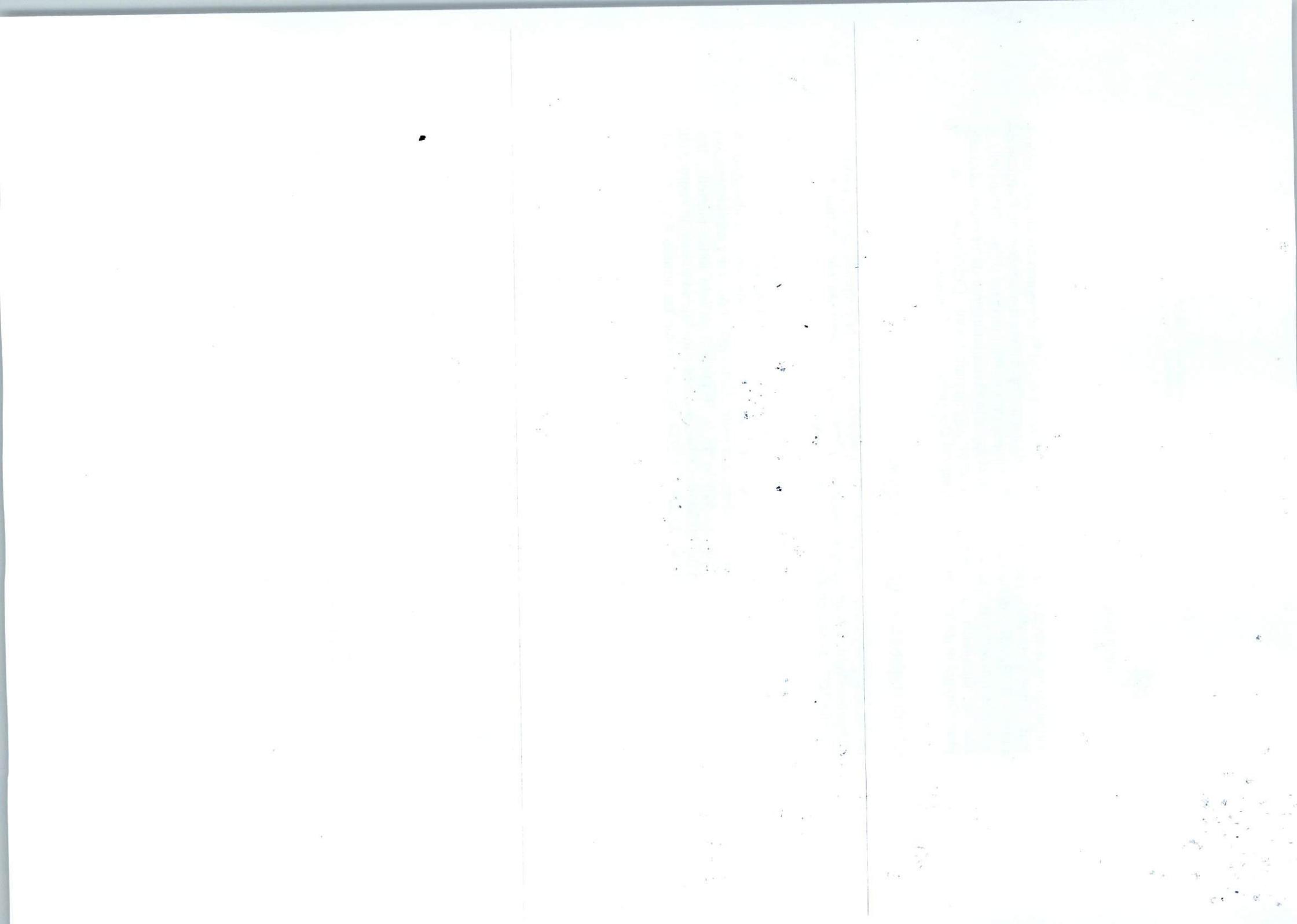
[Signature]
LUIS COLLAZO CAMPOS
Subgerente

Visto el presente informe, el Gerente de Asuntos Jurídicos expresa su conformidad y hace suyo el mismo, en consecuencia, elévese a la Gerencia Municipal Metropolitana para el trámite respectivo.

Atentamente,

MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA
GERENCIA DE ASUNTOS JURÍDICOS

[Signature]
FERNANDO ROJAS PATIÑO
Gerente



INFORME N° 022-2018-MML/GSCGA-SGA-AL

A : Ing. ENRIQUE CRUZ GUZMAN
Subgerente de Gestión Ambiental

DE : Abog. SANTIAGO GRAU LEON
Asesor Legal SGA

ASUNTO : Opinión Legal sobre Proyecto de Ley N° 2771/2017-CR

REF. : a) Memorando N° 686-2018-MML-GMM del 25.05.18
b) Documento Simple N° 142830-2018 del 15.05.18

FECHA : Lima, 01 de junio de 2018



En atención a lo solicitado por la Gerencia Municipal Metropolitana, se evalúa el Proyecto de Ley N° 2771/2017-CR, remitido por el Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, mediante el documento de la referencia b), emitiéndose la siguiente opinión técnico legal:

ANTECEDENTES

1. El Proyecto de Ley N° 2771/2017-CR 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.

ANALISIS

1. De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley N° 26664, de fecha 21 de setiembre de 1996, las áreas verdes de uso público ya tendrían el carácter de intangibles, inalienables e imprescriptibles. El texto del indicado artículo prescribe que:
"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...".
2. Sin embargo, en la sentencia del Tribunal Constitucional, recaída en el Expediente N° 001-2004-CC/TC de fecha 30 de noviembre de 2004, seguido por la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho contra la Municipalidad Metropolitana de Lima, el TC sostuvo que "considera que existen diversos criterios de interpretación que permiten sostener que la competencia especial asignada a la MML en la constitución, organización y administración del sistema metropolitano de parques¹, supone, necesariamente, la administración de los parques zonales de la provincia de Lima, lo cual da lugar a la derogación tácita de la Ley N.º 26664..." (Ver FJ. 8).
3. Asimismo, el Tribunal Constitucional estimó que, "mediante el inciso 1.3) del artículo 161° de la LOM, el legislador orgánico ha pretendido dilucidar la problemática descrita asignando a la MML la competencia especial que históricamente ha ostentado en la administración de los parques zonales de la provincia de Lima, lo que debe entenderse como una derogación tácita de la Ley N.º 26664".
4. El TC también ha sostenido que: "Resulta claro que los parques zonales que sean bienes de dominio público, son, a su vez, y por imperio del artículo 73° de la Constitución,

¹ El artículo 161, inciso 1.3) de la LOM establece como una competencia y función especial de la MML "constituir, organizar y administrar el sistema metropolitano de parques, integrado por parques zonales existentes, parques zoológicos, jardines botánicos, bosques naturales y áreas verdes ubicadas en el Cercado de Lima, en forma directa o a través de sus organismos descentralizados o de terceros mediante concesión".

bienes inalienables e imprescriptibles; es decir, no enajenables ni susceptibles de ser reconocidos como propiedad o particular alguno, como consecuencia del paso del tiempo. Ello, desde luego, no significa que el Estado no tenga el deber de regular las medidas respectivas para su correcta administración, tal como lo dispone el inciso 1.3) del artículo 161° de la LOM, concediendo tal competencia a la MML".

5. Como puede verse, la Constitución Política establece, en el artículo 73, que los bienes de dominio público, son inalienables e imprescriptibles; no obstante, el proyecto busca que las áreas verdes de uso público y de reserva ambiental ubicadas en el área urbana del territorio de la República sean declaradas intangible; inalienable e imprescriptibles.

El Título del proyecto, que está referido a las áreas verdes de uso público bajo administración municipal, no guarda relación con el texto del artículo 1, que se refiere a las áreas verdes de uso público [y de reserva Ambiental] ubicadas en el área urbana del territorio peruano. Hay una discordancia en el proyecto que es menester subsanar.

6. El artículo 1 también se refiere a las áreas de "reserva ambiental", pero en ninguno de sus artículos se precisa que debe entenderse como tal. Al respecto, el artículo 73 (3, 3.1) y el artículo 79 (1, 1.1) de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, tratan de la creación y de la aprobación de las "áreas de conservación ambiental", aunque no la desarrollan (contiene un **vacío legal**²).
7. El proyecto, que no propone subsanar el vacío legal existente, contribuye a incrementar dicho vacío, al insertar el término "reserva ambiental", sin ninguna definición o concepto de lo vendrían a ser; tampoco establece los requisitos para su creación, así como la instancia para su aprobación o la viabilidad de su gestión.
8. Estimamos que es importante legislar en la protección de las áreas verdes de la República, pero es necesario que el proyecto sea un "conjunto sintáctico completo, de manera que para comprenderlo no sea necesario entender el artículo anterior ni posterior", como se recomienda en el Manual de Técnica Legislativa³.

CONCLUSIONES

El proyecto de Ley N° 2771/2017-CR, no afectaría las competencias y funciones de la Municipalidad de Lima, al contribuir con la protección de las áreas verdes, aunque habría que subsanar los vacíos que contiene.

RECOMENDACIONES

Opinar que el proyecto de Ley N° 2771/2017-CR, no afectará las competencias y funciones de Municipalidad Metropolitanas de Lima al estar referido a la protección de las áreas verdes de uso público.

Es todo cuanto informo a Ud., para los fines consiguientes.

Atentamente,

Abog. SANTIAGO GRAU LEON
Asesor Legal
Reg. CAL N° 34326



² Vacío Legal: ausencia de reglas jurídicas respecto de una cuestión determinada. La expresión se utiliza expresamente respecto del silencio de la legislación acerca de una situación. En Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual de Guillermo Cabanellas, Tomo 8, 2014, Editorial Heliasta, pág. 329.

³ Congreso de la República del Perú, Manual de Técnica Legislativa - Manual de Redacción Parlamentaria, Segunda edición, aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva N° 242-2012-2013/MESA-CR.

INFORME N° 021-2018-MML/IMPL/OSM-UM-mrcm

Para : ING. MARTIN ARREDONDO GABULLE
Jefe de la Unidad de Mantenimiento

De : ING. MIGUEL RUIZ CONEJO MÁRQUEZ
Especialista en Áreas Verdes

Asunto : Solicitud de opinión técnica sobre Proyecto de Ley 2771/2017-CR
HR: 6675-2018

Referencia : a) OFICIO CIRCULAR N°001-2018-MML-GAJ
b) OFICIO P.O. N° 1345-2017-2018/CDRGLMGE-CR

Fecha : Lima, 05 de Junio de 2018

1. OBJETO DEL INFORME

Dar opinión técnica sobre el Proyecto de Ley 2771/2017-CR, el cual propone declarar la intangibilidad, inalienabilidad e imprescriptibilidad de las áreas verdes de uso público, bajo administración municipal, de manera que la Gerencia de Asuntos Jurídicos de la MML lo tenga como referencia para emitir su pronunciamiento y transmitirlo al Congreso de la República.

2. ANALISIS

2.1 Al analizar el documento b), el cual contiene el mencionado Proyecto de Ley, podemos hacer las siguientes observaciones:

- A. En la exposición de motivos, el PL alude a la Sentencia del Tribunal Constitucional N° 03448-205-AA, la cual incide en dos puntos principales, los cuales son, primero, "el derecho fundamental de la persona el gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida", y segundo, la necesidad de la disponibilidad de un "medio ambiente" donde la persona pueda lograr esto.
- B. Como quiera que al quehacer agronómico atañe más el segundo punto, quien informa va a centrar el análisis en la disponibilidad de este "medio ambiente", el cual el enfoque del TC define como "el entorno globalmente considerado – espacios naturales y recursos que forman parte de la naturaleza, como son el aire, agua suelo, flora y fauna – así como el entorno urbano".
- C. La preservación de este "medio ambiente", el cual incluye tanto los espacios naturales como los del entorno urbano, conlleva "obligaciones de los poderes públicos de mantener estos bienes ambientales en condiciones adecuadas para su disfrute", responsabilidad que también alcanza a los particulares.
- D. El mantener el "medio ambiente", con sus componentes naturales y urbanos, implica no solamente su preservación actual, sino también su sostenibilidad en el tiempo.

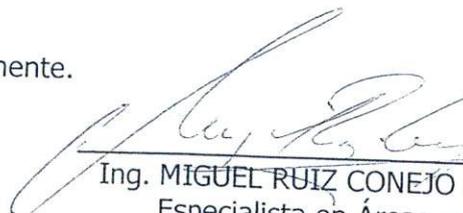


- E. Sin embargo, para hablar de preservación y sostenibilidad, debemos de partir del concepto de "disponibilidad", esto es, la cantidad de áreas verdes naturales como áreas verdes urbanas, y la correspondencia de esta disponibilidad con los requerimientos de la población, de manera que, como menciona la sentencia aludida ... "se asegure a sus pobladores, entre otras cosas, un mínimo de áreas verdes".
- F. La disponibilidad actual de áreas verdes para la población en Perú, es deficitaria. La recomendación actual de la Organización Mundial de la salud, es que las ciudades deben de tener al menos 8 m² de áreas verdes, mientras que Lima, según promedio del INEI al 2008, posee 2.9 m² por habitante.
- G. Esta situación deficitaria nos señala la necesidad de definir potestades y responsabilidades en el manejo de las áreas verdes urbanas y periurbanas, habiendo en la actualidad, legislación que ayuda a definir estos parámetros, tal como la Ley General del Ambiente, la cual en su artículo 23.2 dispone ... "que los gobiernos locales deben asegurar la preservación y la ampliación de las áreas verdes urbanas y periurbanas de que dispone la población" ..., instrumento legal que es apoyado con disposiciones municipales en ese sentido, tal como la Ordenanza N° 525-MML, la cual además, ayuda a definir el concepto de "áreas verdes de uso público".
- H. Habiendo definido la naturaleza de los bienes a preservar, ampliar y sostener en el tiempo, la iniciativa legislativa que busca **declarar la intangibilidad, inalienabilidad e imprescriptibilidad de las áreas verdes de uso público bajo administración municipal**, va a contribuir a asegurar la preservación, incremento y sostenibilidad de estas áreas, evitando que estas puedan ser sometidas a otro tipo de uso o depredación por parte de terceros.

3. CONCLUSIONES

- a) Opinar favorablemente respecto a la iniciativa legislativa presentada mediante el Proyecto de Ley N° 2771/2017-CR, sustentado en la evaluación técnica de la situación de las áreas verdes de uso público en el Perú, expuesto en el punto 2 de este informe.
- b) Hacer llegar a la Gerencia de Asuntos Jurídicos de la Municipalidad Metropolitana de Lima, la evaluación hecha a la temática involucrada en este instrumento legal, de manera que coadyuve a la elaboración de su pronunciamiento al respecto.

Atentamente.


Ing. MIGUEL RUIZ CONEJO MARQUEZ
Especialista en Áreas verdes
Unidad de Mantenimiento
Oficina de Seguridad y Mantenimiento





Municipalidad Metropolitana de Lima

SERPAR | SERVICIO DE PARQUES DE LIMA

INFORME N° 352 - 2018/SERPAR LIMA/SG/GAJ-SGALA/MML



A : **ORLANDO ANAYA CCOILLO**
Gerente de Asesoría Jurídica

De : **CARLOS HUAMAN COLLAS**
Subgerente de Asuntos Legales Administrativos

Asunto : Opinión sobre Proyecto de Ley N° 2771/2017-CR

Referencia : a) Oficio P.O. N° 1345-2017-2018/CDRGLMGE-CR
b) Proveído N° 3574 - 2018
c) Informe N° 055-2018-SERPAR LIMA-SG-GAV - MML
d) Proveído N° 2354 - 2018/SERPAR LIMA/SG/GAJ/MML
e) Proveído N° 2316-2018/SERPAR LIMA/SG/GAJ/MML
f) Proveído N° 2388-2018/SERPAR LIMA/SG/GAJ/MML
g) Oficio Circular N° 001-2018-MML-GAJ

Fecha : Lima, **03 AGO 2018**

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en atención al documento a) de la referencia, con relación al Proyecto de Ley N° 2771/2017-CR "Proyecto de Ley que declara Intangibilidad, Inalienabilidad e Imprescriptibilidad de las áreas verdes de uso público bajo Administración Municipal":

Al respeto debemos informar lo siguiente:

I.- ANTECEDENTES:

- 1.1. Mediante Oficio P.O. N° 1345 - 2018/CDRGLMGE-CR de fecha 7 de mayo de 2018, el presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, solicita a la Municipalidad Metropolitana de Lima, opinión técnico legal sobre el Proyecto de Ley N° 2771/2017-CR "Proyecto de Ley que declara Intangibilidad, Inalienabilidad e Imprescriptibilidad de las áreas verdes de uso público bajo Administración Municipal.
- 1.2. A través del Proveído N° 3574-2018 de fecha 02 de julio de 2018, la Gerencia Municipal Metropolitana, solicita al SERPAR LIMA opinión del Proyecto de Ley N° 2771/2017-CR "Proyecto de Ley que declara Intangibilidad, Inalienabilidad e



Imprescriptibilidad de las áreas verdes de uso público bajo Administración Municipal”.

- 1.3. Mediante Informe N° 055-2018-SERPAR LIMA/SG/GAV/MML de fecha 16 de julio de 2018, la Gerencia de Áreas Verdes del SERPAR LIMA, emite informe respecto del mencionado proyecto de Ley.

II.- ANALISIS:

- 2.1. Revisado el proyecto de Ley N° 2771/2017-CR “Proyecto de Ley que declara Intangibilidad, Inalienabilidad e Imprescriptibilidad de las áreas verdes de uso público bajo Administración Municipal”, se advierte que la misma consta de cuatro artículos y tres disposiciones complementarias finales y 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.
- 2.2. Conforme su Exposición de Motivos, la propuesta legislativa no irroga gasto alguna al estado, por el contrario una mejor calidad de vida, toda vez que el derecho de gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado supone la facultad de las personas de disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de modo natural y armónico.
- 2.3. Asimismo, precisa que la propuesta legislativa evitara que se recorten las áreas verdes de uso público, así como evitar su disposición para alquiler o venta; señala que es necesario proteger y declarar intangible todas las áreas verdes existentes, propulsando medidas para aumentar y/o recuperar más áreas verdes con la finalidad de contrarrestar los efectos nocivos de la contaminación y el cambio climático.
- 2.4. Con Informe N° 022 – 2018-MML/GSCGA-AL elaborado por la Asesora Legal de la Gerencia de Servicios a la Ciudad y Gestión Ambiental de la Municipalidad Metropolitana de Lima, indica: (i) el título del Proyecto de Ley está referido a áreas verdes de uso público bajo administración municipal, el mismo no guarda relación con el objeto de dicho proyecto señalado en su artículo 1°, toda vez que hace mención a “reserva ambiental”, sin embargo en los artículos siguientes no precisa su denominación, existiendo un vacío legal en la definición, (iii) el Proyecto de Ley no afectaría las competencias y funciones de la MML, pero resultaría necesario subsanar los vacíos que contiene.
- 2.5. Es preciso indicar, que toda persona tiene derecho, conforme con el numeral 22 del artículo 2° de la Constitución Política del Perú, a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida, Asimismo, el artículo 73° del citado Texto Constitucional, dispone que los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles.



- 2.6. El artículo 161° numeral 1.3. de la Ley 27972 Ley Orgánica de Municipalidades, dispone que la Municipalidad Metropolitana de Lima tiene competencia y función metropolitana especial de constituir, organizar y administrar el sistema metropolitano de parques, integrado por parques zonales existentes parques zoológicos, jardines botánico, bosques naturales y áreas verdes ubicados en el Cercado de Lima, en forma directa o a través de sus organismos descentralizados o de terceros mediante concesión.
- 2.7. Por otro lado, de la revisión del Proyecto de Ley, se ha podido verificar como sustento la Ordenanza N° 525 de fecha 26 de julio de 2003, la misma no se encuentra vigente, habiendo sido derogada por el Artículo Único de la Disposición Completaría Derogatoria de la Ordenanza N° 1852 de fecha 23 de diciembre de 2014.
- 2.8. El literal b) numeral 1 del artículo 8° de la Ordenanza N° 1852, Ordenanza para la Conservación y Gestión de Áreas Verdes en la Provincia de Lima, señala que son Parques Zonales, las áreas verdes de una extensión significativa cuyo radio de servicio es superior al de un distrito, destinadas a satisfacer necesidades de recreación activa y pasiva de una zona metropolitana, así como proveer servicios ambientales, y pueden contar con instalaciones e infraestructura como juegos infantiles, locales de espectáculo, centro de deporte, centros culturales, zona de campamento, entre otros.
- 2.9. El artículo 6° de Estatuto del SERPAR LIMA aprobado mediante Ordenanza Municipal N° 1784 – MML, precisa que una de sus objetivos institucionales, es ampliar el acceso y promover el desarrollo de áreas verdes. Asimismo, el artículo 7° del mencionado Estatuto, precisa que SERPAR LIMA tiene por atribución implementar las políticas aprobadas por la Alcaldía y/o el Concejo Metropolitano en materia de área verdes, arborización urbana (...).
- 2.10. Con Informe N° 45 – 2018/SERPAR LIMA/SG/GAV/MML de fecha 03 de julio de 2018, la Gerencia de Áreas Verdes del SERPAR LIMA, emite opinión con relación al Proyecto de Ley, concluyendo que es importante destacar que la propuesta legislativa se encuentra relacionada con el Acuerdo Nacional, específicamente con la Décima Novena Política del Estado, que comprende el desarrollo sostenible y la gestión ambiental integrando la política nacional ambiental con las políticas económicas, sociales, culturales y el ordenamiento territorial.
- 2.11. En ese contexto, resulta viable aprobar el proyecto de Ley, toda vez que coadyuvara en la conservación y protección de las áreas verdes, no obstante, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la Republica, deberá tener presente las observaciones efectuadas en el Informe N° 022 – 2018-MML/GSCGA-AL de la Gerencia de Servicios a la Ciudad y Gestión Ambiental de la Municipalidad



Metropolitana de Lima e Informe N° 598-2018-MML-GAJ de la Gerencia de Asuntos Jurídicos de la Municipalidad Metropolitana de Lima.

III.- CONCLUSIÓN:

- Estando a la normatividad señalada y a las consideraciones expuestas, esta Subgerencia concluye **OPINANDO** que es viable aprobar el proyecto de Ley N° 2771/2017-CR "Proyecto de Ley que declara Intangibilidad, Inalienabilidad e Imprescriptibilidad de las áreas verdes de uso público bajo Administración Municipal".
- La Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, deberá tener presente las observaciones efectuadas en el Informe N° 022 – 2018-MML/GSCGA-AL de la Gerencia de Servicios a la Ciudad y Gestión Ambiental de la Municipalidad Metropolitana de Lima e Informe N° 598-2018-MML-GAJ de la Gerencia de Asuntos Jurídicos de la Municipalidad Metropolitana de Lima.

Atentamente,



CARLOS HUAMAN COLLAS
SUB GERENTE DE ASUNTOS LEGALES
SERPAR | SERVICIO DE
FISCALÍA DE LIMA
Municipalidad Metropolitana de Lima

PROVEÍDO N° -2018/SERPAR LIMA/SG/GAJ/MML
Visto el Informe de la Subgerencia de Asuntos Legales Administrativos que precede, el mismo que hago mío en todos sus extremos, remítase a la Secretaría General, para su trámite correspondiente.



ORLANDO ANAYA CCOILLO
GERENTE
GERENCIA DE ASESORIA JURIDICA
SERPAR | SERVICIO DE
FISCALÍA DE LIMA
Municipalidad Metropolitana de Lima

Chorrillos, 06 de Setiembre del 2018.

OFICIO N° 324 -2018-MML-PROHVILLA

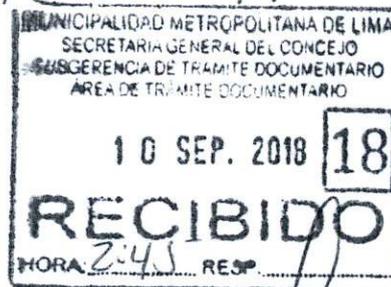
DS/ 2.76199-2018

Dra. Desyly león chempen
Gerencia Municipal

MML.

Asunto.: Opinión Legal del Proyecto de Ley 2771/2017-CR.

- Ref.
- a). Proveído N°728-2018 de fecha 20.08.2018.
 - b). Proveído N° 3574-2018-PROHVILLA 14.08.2018 (Registro 812-2018) (D.S.142830-2018)
 - c). Oficio P.O. N° 1345-2017-2018/CDRGLMGE-CR (D.S.142830-2018).
 - d). Proyecto de Ley N°2771/2017-CR 20.04.2018.
 - e) Informe N° 36-2018-MML-PROHVILLA-OAJ.



Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación al oficio de la referencia, a través del cual el Señor Congresista de la República Gilmer Trujillo Zegarra Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, solicita opinión técnica legal del Proyecto de Ley N° 2771/2017-CR, que tiene como finalidad declarar la intangibilidad, inalienabilidad e imprescriptibilidad de las áreas verdes de uso público bajo administración municipal.

Por lo expuesto y de acuerdo a las conclusiones del Informe N° 36-2018-MML-PROHVILLA-OAJ. De fecha 23 de Agosto del 2018, se hace de conocimiento a su despacho respecto a la solicitud de Opinión Técnica Legal del Proyecto de Ley N° 2771/2017-CR, que tiene como finalidad declarar la intangibilidad, inalienabilidad e imprescriptibilidad de las áreas verdes de uso público bajo administración municipal. Señalando ;que esta Autoridad Municipal de Pantanos de Villa Órgano Público Descentralizado de la Municipalidad Metropolitana de Lima con personería de derecho público interno con autonomía técnica, administrativa, económica, encargada de la gestión, administración y con potestades sancionadoras en la zona de Reglamentación Especial de Pantanos de Villa – ZRE, que después del análisis del Proyecto de Ley N° 2771/2017-CR y normas pertinentes, opina que el presente Proyecto resulta ser inviable, porque se trata de un área natural protegida con sus propias normas y que no se trata de un área verde de uso público.

Aprovechamos la oportunidad para expresar los sentimientos de nuestra especial consideración y estima personal.

Atentamente;

MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA
AUTORIDAD MUNICIPAL DE LOS
PANTANOS DE VILLA

GUY JULIEN MAZULIS SEGOND
DIRECTOR TÉCNICO
PROHVILLA

GJMS//ysp.



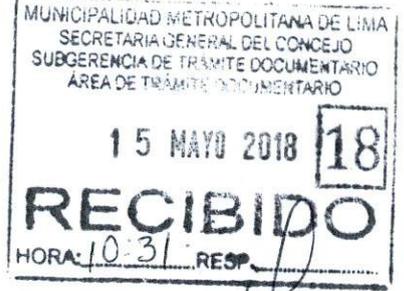


Lima, 7 de mayo de 2018

DS/142030-2018

OFICIO P.O. N° 1345 - 2017-2018/ CDRGLMGE-CR

Señor
LUIS CASTAÑEDA LOSSIO
Alcalde Metropolitano de Lima
Jr. De la Unión 300
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 2771//2017-CR, propone declarar la intangibilidad, inalienabilidad e imprescriptibilidad de las áreas verdes de unos público bajo administración municipal.

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 expresarles los sentimientos de mi estima personal.

Atentamente,



GILMER TRUJILLO ZEGARRA
Presidente
Comisión de Descentralización, Regionalización,
Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado



GTZ/rmch.

