

La Congresista de la República, **MARISA GLAVE REMY** integrante del Grupo Parlamentario Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad quien suscribe con el respaldo del merecido grupo, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y los artículos 22 inciso c), 37, 75 y numeral 2 del artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República del Perú; presenta la siguiente propuesta legislativa:

PROYECTO DE LEY
LEY DE GESTION DE ESPACIOS PÚBLICOS
CAPITULO I
ASPECTOS GENERALES



Artículo 1. Objeto de la Ley

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.

Artículo 2. Principios generales

La administración y gestión de los Espacios públicos deben conducirse en observancia los siguientes principios:

- **Derecho a la ciudad:** Es el ejercicio pleno de la ciudadanía que asegure la dignidad y el bienestar colectivo de todos los habitantes de la ciudad en condiciones de igualdad y justicia.
- **Bienestar colectivo:** El Estado en todos sus niveles de gobierno, le corresponde administrar los espacios públicos para el bienestar colectivo de los ciudadanos, ello implica que el interés general prevalece sobre el interés individual o particular, y ello comprende al bienestar de toda la sociedad.
- **Sostenibilidad ambiental:** Promover el uso racional del agua, de las áreas verdes y de los recursos naturales renovables y no renovables, uso racional y regeneración de áreas verdes para evitar comprometer la capacidad de futuras generaciones. El manejo sostenible de los Espacios públicos contribuye al bienestar ambiental, social y económico de las de las ciudades.
- **Protección y progresividad del Espacio Público:** 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 las necesidades diferenciada por personas y grupos. Se fomentará el rescate, la creación y el mantenimiento de los Espacios públicos que podrán ampliarse, o mejorarse pero nunca destruirse o verse disminuidos. En caso de utilidad pública, estos espacios deberán ser sustituidos por otros que generen beneficios equivalentes.

- **Construcción de ciudadanía:** Es el reconocimiento social y jurídico por el cual una persona tiene derechos y deberes por su pertenencia a una comunidad, de base territorial y cultural. La construcción de ciudadanía consolida y profundiza la democracia, la cohesión social, la equidad, la participación; es el fortalecimiento de la sociedad civil. Asimismo, la ciudadanía se concreta en la participación, por diversos mecanismos, en la toma de decisiones sobre cuestiones de interés común.
- **Participación ciudadana y transparencia:** La gestión de las ciudades mediante formas directas y representativas de participación democrática en la planificación y gestión de las ciudades, así como mecanismos de información pública, transparencia y rendición de cuentas, contribuyen a la generación de valor público y derechos ciudadanos al control social.

CAPITULO II

NATURALEZA DEL ESPACIO PÚBLICO

Artículo 3. Definición de espacios públicos

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 a 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, incluyente 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.

Artículo 4.- Características de los espacios públicos

Los espacios públicos son inalienables, imprescriptibles e inembargables, ello implica 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 pueden ser adquiridos por el transcurso del tiempo.

Lo inembargable, como su nombre indica son aquellos no susceptibles de ser embargados.

Artículo 5. Funciones del Espacio Público

El espacio público dentro de las ciudades tiene las siguientes funciones:

- **Función social:** Consiste en ofrecer espacios destinados a la recreación, al paseo, la contemplación, los juegos, el contacto con la naturaleza indispensable para el desarrollo de los niños y el equilibrio de los adultos. Son los que dan identidad y carácter a la ciudad.

- **Función urbanística y paisajística:** Produce una discontinuidad entre las edificaciones atenuando la heterogeneidad de las construcciones con los alineamientos forestales que ponen en valor el paisaje y comprender la organización de la ciudad.
- **Función ecológica:** Consiste en que la vegetación juega un rol irremplazable en el vasto sistema de la ciudad; actúa como regulador del microclima urbano.

Artículo 6. Naturaleza jurídica del espacio público

El espacio público es un área de la ciudad destinado por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes, sometido a un régimen jurídico especial que la rige, cuya satisfacción permiten el libre desenvolvimiento del ciudadano, así como las condiciones de su utilización y el desarrollo de diversas actividades.

Ello supone reservar este suelo libre de construcciones (excepto equipamientos colectivos y servicios públicos) y cuyo destino son usos sociales característicos de la vida urbana (esparcimiento, actos colectivos, movilidad, actividades culturales y a veces comerciales, referentes simbólicas monumentales, etc.).

Artículo 7. Importancia del espacio público

El espacio público constituye un elemento esencial y vinculante entre la ciudad y el ciudadano, que permite recuperar y atender diversas demandas de socialización, genera seguridad y equidad entre los ciudadanos determinando la forma de interrelación de sus habitantes, consolidando la cultura de ciudadanía democrática, provee de identidad cultural, estructura y carácter a la ciudad. Asimismo, contribuye a la conservación de los recursos naturales y ecosistemas creando un medio ambiente adecuado y a la preservación de la memoria histórica a través de la conservación del patrimonio cultural, condiciones que lo hacen indispensable en la reconstrucción de un orden donde recupere el protagonismo social.

CAPÍTULO III

ADMINISTRACION Y GESTION DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS

Artículo 8. De la entidad responsable

La administración, mantenimiento, regulación y tutela de los distintos usos de los Espacios públicos, corresponde a las entidades públicas que conforman el Sistema Nacional de Bienes Estatales-SNBE, establecido en la Ley General de Bienes Estatales N° 29151.

Artículo 9. Administración, gestión y mantenimiento de los Espacios públicos

La administración, gestión y mantenimiento de los Espacios públicos le corresponde a la entidad pública titular o administradora, ello comprende el proyecto, ejecución, mantenimiento y supervisión de dichas áreas públicas. Asimismo, deberán impulsar instrumentos de gestión dentro de un Plan de Espacios públicos, y modelos de gestión donde intervengan los vecinos, entidades privadas y otras entidades públicas, en la propuesta, diseño y financiación de los mismos.

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 período máximo de un (01) año, no debiendo considerar el mobiliario complementario de los espacios públicos. La concesión debe sustentarse en el interés colectivo de la ciudad mediante el acto administrativo correspondiente y contar con la opinión vecinal del entorno inmediato.

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.

Todo acto de administración debe ser comunicado a la SBN y a la Contraloría General de la República en el plazo de diez (10) días hábiles contados desde la celebración del contrato.

Artículo 10. Supervisión

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 el ejercicio efectivo del uso o servicio público, conservando sus atributos de inalienabilidad e imprescriptibilidad.

Si como consecuencia de las labores de supervisión de la entidad se detectara una indebida inscripción del bien de dominio público originada en normas especiales que dieron mérito a la misma, deberá comunicarse a la Superintendencia nacional de Bienes Estatales con el objeto que aclare, rectifique o recupere la titularidad del mismo.

Artículo 11. Defensa y recuperación de los Espacios públicos

La defensa y recuperación de los Espacios públicos, lo efectúa la entidad pública bajo cuya administración se encuentra a través de su Procuraduría Pública y en los casos de invasión por terceros, deben aplicar la recuperación extrajudicial establecido en el Capítulo VII de la Ley N° 30230, la cual tiene como finalidad la recuperación inmediata del bien y su restitución al uso público.

CAPITULO IV

INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DE ESPACIOS PÚBLICOS

Artículo 12. Instrumentos de gestión

Son herramientas técnicas 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 Espacios públicos de la ciudad, los cuales deben estar comprendidos en el Plan de Desarrollo Urbano de la jurisdicción.

Artículo 13. Planes

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 la concertación de las entidades que

cumplen funciones y/o administren el espacio de uso público.

Los planes incluyen lo siguiente:

1. Plan Provincial de Espacios públicos

Es el instrumento directriz para la planificación de la creación, conservación, protección y gestión de las playas, plazas, parques, infraestructura vial, vías férreas, caminos, áreas verdes, áreas de protección y otros de la ciudad, que tiene un horizonte de diez (10) años.

Este plan contiene, entre otros componentes:

- a. Un diagnóstico del estado actual e inventario de los espacios públicos de la ciudad.
- b. Los escenarios de corto, mediano y largo plazo para la ampliación y conservación de los espacios públicos.
- c. La planificación de la arborización de la ciudad en Espacios públicos de alcance provincial y las pautas para su planificación en el ámbito distrital.
- d. Un plan de riego que especifique la sustitución progresiva de las fuentes de agua potable para el riego de las áreas verdes con aguas residuales tratadas, aguas de canal o de río.
- e. Plan de movilidad urbana, que contenga el sistema vial, peatones y para las bicicletas, con criterios de conectividad entre vialidades que propicien la movilidad
- f. Línea de base, seguimiento y mecanismos para alcanzar de forma progresiva, una dotación igual o mayor de 15 m² de espacios públicos por habitante; en los que debe comprenderse espacios públicos abiertos como complejos deportivos, parques y plazas.
- g. El esquema de gestión con las entidades públicas, los soportes e instrumentos técnicos y tecnológicos, la estrategia financiera y económica - las estrategias de promoción, educación, participación y capacitación.

La habilitación de nuevas áreas verdes y/o las acciones de arborización se establecerán en función al Inventario, la disponibilidad de agua, la consolidación de corredores biológicos, el manejo y mitigación del riesgo ante desastres naturales, restauración ecológica y paisajística, investigación de especies vegetales con mayores beneficios ambientales en armonía con los demás planes de la ciudad.

El uso del Plan es obligatorio en su jurisdicción, para las entidades públicas o privadas y las personas naturales o jurídicas que tengan a su cargo la administración, mantenimiento o usufructo de espacios públicos.

El Plan Provincial de Espacios públicos debe estar relacionado con los instrumentos de planeamiento urbano y las políticas ambientales y culturales de la ciudad.

2. Plan Distrital de Espacios públicos

Son elaborados por los municipios distritales y constituye el instrumento de planificación local para el incremento, conservación y protección de espacios públicos, utilizando los criterios señalados en el Plan Provincial de Espacios públicos, y en concordancia con los demás planes de la ciudad. Deberán ser elaborados con un horizonte de cinco (5) años.

Artículo 14. Inventario Provincial de Espacios públicos

El Inventario Provincial de Espacios públicos permite sistematizar, gestionar información y monitorear el estado de los Espacios públicos en las ciudades. La entidad del Gobierno

Provincial que se delegue para ello deberá elaborar y mantener actualizado el Inventario. La actualización del mismo deberá ser realizada cada tres (3) años.

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 encuentren, entre otra información que permita mantener actualizado el inventario.

Asimismo, las municipalidades distritales elaborarán y mantendrán actualizado el Inventario Distrital de Espacios públicos de su jurisdicción. Los inventarios municipales serán actualizados cada tres (3) años y serán remitidos a la entidad que se delegue para ello, para ser incorporados en el Inventario Provincial de Espacios públicos de la ciudad.

La entidad que se delegue por el Gobierno Provincial, remitirá a las municipalidades distritales los formatos para los inventarios a fin de homogenizar criterios en el desarrollo y procesamiento de la información.

Artículo 15. Inscripción registral y remisión de información

Se deberá remitir a los Registros Públicos, para su inscripción registral el Inventario Provincial de los espacios públicos con el 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.

Artículo 16. Otros Instrumentos de gestión

Los Gobiernos Locales podrán evaluar hacer uso de los siguientes instrumentos para la conservación y gestión de Espacios públicos:

1. Gobiernos Provinciales y Distritales podrán regular la creación de nuevos Espacios públicos como parte de las acciones de reajuste de suelos, 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 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 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.

CAPÍTULO V

INFRACCIONES Y SANCIONES

Artículo 17. Infracciones

Constituyen infracciones las siguientes:

1. El uso y ocupación de los espacios públicos, sin la correspondiente autorización.
2. Efectuar acciones que alteren las características del suelo de las áreas públicas.
3. Destruir y/o dañar bienes de uso público, y/o alterar las áreas de uso público, contrarios a su naturaleza, debiendo efectuar su restitución en forma inmediata.
4. Verter aguas residuales y/o residuos sólidos en los ríos, playas y en terrenos que no estén autorizados.
5. Obstaculizar las funciones de los servidores públicos encargados de la supervisión y fiscalización de los espacios públicos.
6. La ocupación permanente de los espacios públicos.

Artículo 18. Sanciones

Constituyen sanciones las siguientes:

1. Retiro inmediato de la zona.
2. Incautación y decomiso de elementos que alteren el espacio público.
3. Demolición y destrucción de instalaciones permanentes sin la autorización respectiva.
4. Multa.

Corresponde al gobierno local, regular el procedimiento administrativo sancionador y de ejecución coactiva de acuerdo a sus competencias.

El incumplimiento de las funciones por parte de los Gobiernos Locales, en la administración, gestión y protección de los espacios públicos, acarreará sanciones administrativas funcionales, penales y civiles comprendidas en la Ley N° 29622, Ley que otorga facultades a la Contraloría General de la República

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Única. Adecuación de la norma

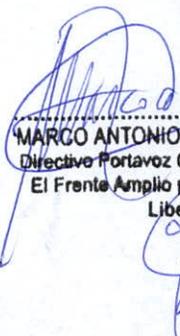
Las entidades públicas en un plazo de ciento veinte (120) días calendario computados a partir de la vigencia de la norma, adecuarán sus procedimientos a lo establecido en la presente norma.

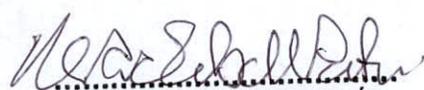
DISPOSICION FINAL

ÚNICA.- Vigencia de la Ley

La presente Ley entra en vigencia a partir del día siguiente de la publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Lima, 17 de abril de 2017

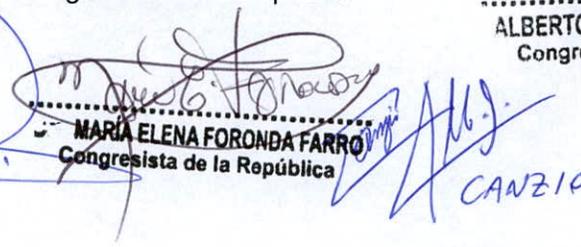

.....
MARCO ANTONIO ARANA ZEGARRA
Directivo Portavoz Grupo Parlamentario
El Frente Amplio por Justicia, Vida y
Libertad


.....
HORACIO ZEBALLOS PATRÓN
Congresista de la República


.....
MARISA GLAVE REMY
Congresista de la República


.....
ALBERTO QUINTANILLA CHACON
Congresista de la República


.....
TANIA EDITH PARIONA TARQUI
Congresista de la República


.....
MARIA ELENA FORONDA FARRO
Congresista de la República

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 27 de Abril del 2017

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 1311 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión (es) de DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO; VIVIENDA Y CONSTRUCCIÓN. —

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

CONGRESO DE LA REPUBLICA

Lima, 04 de Julio de 2017

Visto el oficio N° 742-2016-2017-JSM-CR., suscrito por el señor Congresista JUAN SHEPUT MOORE; considérese adherente de la Proposición Nro. 1311/2016-CR al Congresista Peticionario.

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

EXPOSICION DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES

1.1 Urbanización y Salud

La urbanización es un proceso a escala mundial que está cambiando el paisaje social y ambiental de todos los continentes. Es el resultado de la inmigración de grupos humanos desde las zonas rurales, además del crecimiento natural de la población urbana. En 2007, la población del mundo que vivía en pueblos y ciudades pasó del 50% por primera vez en la historia, y la proporción sigue aumentando. Las modalidades de urbanización acelerada, sin planificar e insostenible están determinando que las ciudades de los países en desarrollo sean el foco de muchos nuevos peligros ambientales y sanitarios.

A medida que las poblaciones urbanas crezcan, **la calidad de los ecosistemas mundial y locales, así como el medio ambiente urbano, desempeñarán un papel cada vez más importante en la salud pública**, por lo que respecta a cuestiones que van desde la eliminación de residuos sólidos, el abastecimiento de agua potable y saneamiento, y la prevención de traumatismos hasta el punto de contacto entre la pobreza, el medio ambiente y la salud urbanas.¹

1.2 El crecimiento urbano mundial

América Latina y el Caribe tienen el nivel más alto de urbanizaciones del mundo en desarrollo. El 77% de la población (433 millones de personas) vive en ciudades, y las proyecciones indican que el 81% de las personas en el año 2030, estarán residiendo en centros urbanos.

A pesar de que se ha reconocido históricamente el entorno urbano, como un determinante favorable para la salud, el actual crecimiento urbano no planificado en el mundo en desarrollo, puede representar, al contrario, amenazas para la salud. **El medio ambiente y el entorno social se ven seriamente afectados por el crecimiento acelerado de las ciudades**, lo que ha traído consigo, impactos negativos en la calidad de vida y salud de la población. La expansión urbana desorganizada, principalmente en áreas periféricas, resulta en que los sectores más pobres de la población urbana, vivan en lugares altamente vulnerables a los desastres naturales y con un acceso limitado a servicios básicos, tales como vivienda, electricidad, agua potable, drenaje, y eliminación de desechos sólidos. La violencia y la marginación presentan tendencias crecientes y preocupantes.

La disminución o ausencia de espacios verdes, ambientes de recreación, y áreas para deportes, adecuados para la promoción de la actividad física, diversión y el reforzamiento del espíritu comunitario son cada vez más escasos en las grandes ciudades, principalmente en las áreas marginales. La existencia de extensas zonas urbanas con intensa reducción de espacios naturales ha producido las llamadas "zonas de calor" donde pueden crearse condiciones favorables al incremento de la infestación de vectores transmisores de enfermedades. Por último, los problemas de contaminación ambiental son agravados por el rápido desarrollo económico y la

¹ Organización Mundial de la Salud. Programas y Proyectos. Cambio Climático y Salud Humana.

industrialización de las ciudades, asociados a la demora en adoptar medidas efectivas para el control de la contaminación del aire.²

Los modelos de desarrollo implementados en la mayoría de los países se caracterizan por establecer patrones de concentración de renta que benefician a pocos, lo cual provoca en la práctica que las ciudades, con procesos acelerados de urbanización, se caractericen por un crecimiento urbano sin planificación, **lo que trae consigo el asentamiento de millones de familias en zonas de alta vulnerabilidad, en medio de una creciente privatización del espacio público y de depredación del medioambiente y del territorio planetario en general.** La ciudad de Lima no escapa de esta caracterización y crece bajo tales pautas.³

1.3 Crecimiento urbano o desarrollo urbano en Lima.⁴

Lima Metropolitana, con más de nueve millones de habitantes, alberga a casi la tercera parte de la población del país, convirtiéndose en una megalópolis sin necesariamente ser una gran concentración urbana de calidad. En ese sentido, el término megalópolis es connotativo respecto a sus dimensiones físicas y a determinada cantidad de población con la que cuenta, y no a su conformación como una ciudad planificada, segura y equitativa.

Lima es el resultado de un boom demográfico ocurrido durante la segunda parte del siglo XX a partir del centralismo hiperbólico del país y el progresivo desarrollo comercial e industrial de la ciudad. Este proceso de crecimiento obedeció también a las mejoras en los servicios de salud y educación urbana, las cuales atrajeron incontenibles migraciones de la Sierra a la Costa, y del campo a ciudad, y más recientemente por la expulsión de población rural huyendo del conflicto armado interno. A partir del año 2000 las tasas migratorias hacia Lima disminuyeron sustancialmente, siendo las dinámicas internas de la ciudad las que han moldeado el escenario complejo y diverso que hoy conocemos.

La Lima de hoy es el resultado de un mal aprovechamiento del territorio que respondió a beneficiar intereses económico inmediatistas, guiados por los modelos económicos imperantes en determinadas fases del proceso de crecimiento. Se moldeó el espacio urbano actualmente existente a partir del gran incremento de zonas que fueron pobladas en torno a la ciudad preexistente, sin que se estuviera produciendo «más ciudad». Irresponsable incremento que respondió a la «política de dos caras» de los gobernantes para satisfacer de manera populista a los migrantes, entregándoles tierra sin valor en arenas y planificando e invirtiendo en la ciudad preexistente para, ahí sí, atender adecuadamente a sus clases limeñas medias y altas.

En este aspecto, cabe señalar que Lima se ubica en el último peldaño de índices de áreas verdes por habitante. En efecto, la *Economist Intelligence Unit* señala que el área metropolitana de Lima tiene apenas 2 m² de áreas verdes por persona, la cifra más baja del Índice⁵.

² Salud en las Américas. Organización Panamericana de la Salud. Organización Mundial de la Salud.

³ Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. Ver en: goo.gl/kcP6W6

⁴ Desco. Programa Urbano 2015. Desarrollo o crecimiento urbano en Lima: el caso de los distritos del Sur.

⁵ Ver en: http://www.siemens.com/press/pool/de/events/corporate/2010-11-lam/Study-Latin-American-Green-City-Index_spain.pdf. Página consultada el 10 de julio de 2016.

En ese sentido, teniendo en cuenta tal contexto, resulta arriesgado para el medio ambiente y la sociedad disminuir este espacio público.

Si semejante situación se advierte en la capital de país, en aquellas metrópolis regionales y ciudades, de las cuales el 31% no cuenta con plan vigente, incluyendo a nuestra capital. Alentando así el crecimiento desordenado de la ciudad y el asentamiento en espacios públicos y la privatización de estos.

1.4. Importancia del Espacio Público

Los espacios públicos como espacios libres de edificaciones, dentro o en el entorno inmediato de los centros poblados, que permiten su estructuración y articulación, la movilidad de las personas y mercancías, la integración e interacción social, la recreación de las personas, la facilitación del tendido de redes de servicios de infraestructura y, la regulación de los factores medioambientales.

Los espacios públicos son el ámbito de los espacios existentes en la ciudad de uso público, este último puede ser efectuado por ciudadanos en forma directa, individual o colectiva, por su sola condición de tales, sujetándose a la obligación de observar las disposiciones reglamentarias dictadas por la autoridad competente, teniendo carácter, en principio, de ser libre, gratuito, impersonal e ilimitado.

La importancia de los espacios públicos radica en que constituyen puntos de encuentro que conectan barrios e integran a los ciudadanos, permitiéndoles manifestarse democráticamente; asimismo, son detonantes de regeneración urbana y del patrimonio ambiental y cultural; por otro lado, sirve como soporte de la sostenibilidad ambiental como infraestructuras verdes, otorgando seguridad y tranquilidad ciudadana, oferta deportiva y recreacional de calidad para todos; por último, constituyen un atractivo turístico importante e incrementa el valor del suelo de los predios colindantes.

II. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- Ley N° 26664, Ley que Dicta Disposiciones referidas a la Administración de las Áreas Verdes de Uso Público.
- Ley N° 26856, Ley que Declara que las playas del litoral son de bienes de uso público, inalienables e imprescriptibles y establecen zona de dominio restringido.
- Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones y su Reglamento.
- Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales y su Reglamento.
- Ley N° 30494, Ley que modifica la Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones.
- Decreto Supremo N° 010-2008-VIVIENDA, Dictan medidas para la supervisión de la Zona de Playa Protegida y de la Zona de Dominio Restringido a cargo de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales y su inmatriculación en el Registro de Predios.
- Decreto Supremo N° 004-2011-VIVIENDA, Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

- Ordenanza N° 296-MML, Ordenanza que Regula el Régimen de Constitución y Administración de Bienes de Uso Público en la Provincia de Lima.
- Ordenanza N° 1852-MML, Ordenanza para la Conservación y Gestión de Áreas Verdes.

III. ANÁLISIS NORMATIVO VIGENTE

3.1 A Nivel Nacional

Según la Constitución Política del Perú, los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles, asimismo, pueden ser concedidos a particulares conforme a ley, para su aprovechamiento económico.

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 privados.

La Ley N° 26664, Ley que Dicta Disposiciones referidas a la Administración de las Áreas Verdes de Uso Público, publicada el 21 de setiembre de 1996, establece 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.

Asimismo, la Ley N° 26856, Ley que declara que las playas del litoral son de bienes de uso público, inalienables e imprescriptibles y establecen como zona de dominio restringido, publicada el 08 de setiembre de 1997, establece que la franja de 200 metros ubicada a continuación de la franja de 50 metros (playa), siempre que exista continuidad geográfica de la playa. Precisa además, que las zonas de dominio restringido serán dedicadas a playas públicas para el uso de la población. La adjudicación y/o construcción de inmuebles dentro de dicha zona, queda prohibida. Todos los balnearios y urbanizaciones colindantes a la playa, terrenos ribereños y similares bajo propiedad pública o privada, debe existir por lo menos cada mil metros, una vía de acceso que permita el libre ingreso a las playas. La referida Ley se encuentra reglamentada mediante Decreto Supremo N° 050-2006-EF publicado el 25 de abril del 2006.

Por otro lado, la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972, publicada el 27 de mayo del 2003, en su Artículo 56°, precisa que son bienes de propiedad municipal, entre otros, las vías y áreas públicas, con subsuelo y aires, considerados como bienes de dominio y uso público. Asimismo, los Artículos 59° y 65° establecen, que los bienes municipales pueden ser transferidos, concesionados en uso o explotación, arrendados o modificado su estado de posesión o propiedad, mediante cualquier otra modalidad, por acuerdo municipal. Las municipalidades están facultadas para ceder en uso o conceder en explotación bienes de su propiedad, en favor de personas jurídicas del sector privado, a condición de que sean destinados exclusivamente a la realización de obras o servicios de interés o necesidad social, y fijando un plazo.

En cuanto a las áreas públicas, el Reglamento Nacional de Edificaciones, define al Parque, como espacio libre de uso público destinado a la recreación pasiva o activa, con predominancia de áreas verdes naturales, de dimensiones establecidas en los

mínimos normativos, que puede tener instalaciones para el esparcimiento o para la práctica de un deporte. Asimismo, define a la recreación pública, como el área de aporte para parques, plazas y plazuelas. Asimismo, reglamenta las habilitaciones urbanas en riberas, correspondientes a terrenos colindantes a las franjas reservadas de los ríos, playas o lagos (Norma TH.050); precisando que el Ministerio de Agricultura establece los límites de la faja ribereña a ser respetada como área de uso público.

Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, publicada el 14 de diciembre del 2007, establece las normas que regulan el ámbito, organización, atribuciones y funcionamiento del Sistema Nacional de Bienes Estatales, los cuales se encuentran comprendidos por los bienes muebles e inmuebles, de dominio privado y de dominio público, que tiene como titular al Estado o a cualquier entidad pública, independientemente del nivel de gobierno al que pertenezca. Las entidades públicas deberán adoptar las acciones necesarias para la defensa administrativa y judicial de los bienes estatales de su propiedad o los que tengan a su cargo.

Asimismo, su Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 007-2008-VIVIENDA publicado el 15 de marzo del 2008, establece algunas definiciones, entre ellas:

- *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 inalienable e imprescriptible. Sobre ellos, el Estado ejerce su potestad administrativa, reglamentaria y de tutela conforme a ley.
- *Bienes de Dominio Privado del Estado:* Aquellos bienes estatales que siendo propiedad del Estado o de alguna entidad, no están destinados al uso público ni afectados a algún servicio, y respecto de los cuales, sus titulares ejercen el derecho de propiedad con todos sus atributos.

3.2 A nivel de Lima, Capital de la Republica.

El Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima – Callao 1990-2010, aprobado por el Concejo Metropolitano mediante Acuerdo de Concejo N° 287 de fecha 21 de diciembre de 1989 y puesto en vigencia mediante el Decreto de Alcaldía N° 127 de fecha 13 de agosto de 1992, contiene objetivos globales, como es el ordenamiento urbano, en los ámbitos provincial y distrital. Asimismo, contiene políticas de acondicionamiento territorial y usos del suelo, políticas de servicios urbanos por equipamientos, políticas de medio ambiente, entre otras.

La Ordenanza N° 096 del año 1996, dispuso que los parques zonales ubicados en la capital de la Republica, formaban parte del Sistema de Áreas Recreacionales y de Reserva Ambiental de Lima metropolitana, administrado por la Municipalidad Metropolitana de Lima. Esta ordenanza se expidió haciendo frente a la entrada en vigencia de la Ley N° 26664, cuyo artículo 2° establecía que los parques se encontraban bajo administración de las municipalidades provinciales y/o sus organismos descentralizados se transfirieran a las municipalidades distritales, en cuya circunscripción territorial estaban ubicados.

La Ordenanza N° 228-MML publicada el 30 de agosto de 1999, aprueba la clasificación del suelo metropolitano por condiciones generales de uso, y consolida el plano de clasificación del suelo metropolitano por condiciones generales de uso (Plano CSM-01-99-MML/IMP) que forma parte del Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima – Callao 1990-2010. Esta permite orientar adecuadamente la localización de las actividades económicas y sociales en el territorio de la provincia de Lima, clasificando al Suelo Metropolitano de la siguiente manera:

- *Área Urbana*: destinada a usos residencial, comercial, industrial, recreacional, parques zonales, equipamiento urbano, usos especiales, zonas de reglamentación especial, y otros.
- *Área de Expansión Urbana*: territorios previstos para el futuro crecimiento de la metrópoli así como aquellos territorios de entrono. Comprende tres subáreas: Crecimiento urbano; Protección por Función Ambiental y Recreativa; y, Amortiguamiento, Seguridad y Paisaje Natural.

La Ordenanza N° 296-MML publicada el 23 de diciembre del 2000, que regula el Régimen de Constitución y Administración de Bienes de Uso Público en la provincia de Lima, determina la clasificación de los Bienes de Uso Público Local, de acuerdo a su finalidad pública y por titularidad de su administración. De acuerdo a su finalidad, los bienes de uso público local se clasifican en: i) Bienes destinados al Uso Público, que son 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; y, ii) Bienes de Servicio Público Local.

La Ordenanza N° 1852-MML, Ordenanza para la Conservación y Gestión de Áreas Verdes, publicada el 28 de diciembre del 2014, establece el marco normativo y lineamientos generales que rige la gestión de áreas verdes de la provincia de Lima. Precisa que las áreas verdes de uso público bajo administración de la Municipalidad Metropolitana de Lima y las Municipalidades Distritales, son de carácter intangible, inalienable e imprescriptible. Su conservación, protección y mantenimiento, son acciones que por razones de salud pública, calidad de vida, bienestar colectivo, equilibrio ecológico y sostenibilidad urbana, forman parte de la Política Metropolitana del Ambiente. Establece las competencias y funciones metropolitanas, de la protección de las áreas verdes, del manejo de las áreas verdes, de la infraestructura regulada en las áreas verdes, de otras actividades en áreas verdes, de la gestión participativa, de la investigación, información y promoción de las áreas verdes, infracciones y sanciones.

Asimismo, establece la tipología de las Áreas Verdes de Uso Público: 1) Parques Urbanos y Periurbanos: Parques Metropolitanos, Parques Zonales, Parques Distritales, Parques Ribereños, Parques Culturales, Parques Lomas, Parques de Protección Paisajista, Parques Agrícolas, Parques Botánicos, Parques Lineales, Parques Zoológicos y Bosques Naturales; 2) Áreas Verdes Complementarias; y, 3) Áreas de Reserva Ambiental. Finalmente, establece que a partir de la entrada en vigencia de dicha Ordenanza, quedan suspendidos todos los proyectos u obras que se pretendan desarrollar en el suelo y el subsuelo de un área verde de uso público (habilitados o no) que signifique modificar su naturaleza y/o capacidad recreacional

y/o ambiental, en tanto no cuente con autorización de la Municipalidad Metropolitana de Lima, de acuerdo a lo regulado en la Ordenanza.

IV. ANÁLISIS DE LA PROBLEMÁTICA

El crecimiento desmesurado de las ciudades y el proceso de urbanización, es el rasgo más destacado de los últimos de los últimos tiempos, ocasionando un clima urbano característico, producto de la concentración de personas y actividades en áreas urbanas (El crecimiento poblacional anual se estima en 1.6% y la densidad demográfica en 17.6 hab/km². Cerca del 70% de la población peruana, vive en ambientes urbanos que crecen en forma acelerada y poco planificada⁶). El crecimiento de edificaciones, el aumento de asfalto por las redes viales que modifica los balances de radiación entre el suelo y el aire, reduce la velocidad del viento, disminuyen sustancialmente la napa freática o aguas subterráneas alimentadas por los campos de cultivos o áreas verdes, lo que han ido modificando el medio natural que repercute en el cambio atmosférico y al clima. Todo ello se traduce en un rasgo más destacable, esto es la formación de una isla de calor, debido al aumento térmico en relación a las áreas no urbanas, este desequilibrio ambiental tiene un impacto en la calidad de vida de la población.

Es importante señalar que las áreas verdes en las ciudades juegan un papel fundamental en la complementación y mejora de la calidad de vida, según lo señala la Organización Mundial de la Salud (OMS), que recomienda entre 10 a 15 m²/habitante con respecto a los espacios públicos y específicamente a las áreas verdes, 9 m²/habitante. La OMS también aconseja el diseño de redes de áreas verdes de tal manera que todos los residentes vivan cerca de un espacio abierto, otras metas propuestas incluyen: el desarrollo de índice de biodiversidad para clasificar a los espacios verdes según el número de plantas y animales y el porcentaje de especies nativas que en ellos habitan, el mantenimiento de registros permanentes de los cambios de calidad de agua y aire.⁷

Las áreas de recreación pública y parques, constituyen uno de los principales articuladores de la vida social. Constituyen lugares de encuentro, de reunión y de intercambio; promueven la diversidad cultural de una sociedad; y generan valor simbólico, identidad y pertenencia. Por sus cualidades intrínsecas, las áreas de recreación pública cumplen en las ciudades, funciones estéticas, enriquecen el paisaje urbano y asumen un papel central de oxigenación.

La legislación peruana en materia de parques se encuentra en proceso de construcción. Las normas que regulan su naturaleza, fines, administración y conservación son incipientes y se encuentran alojados en diferentes cuerpos jurídicos. Es necesario estructurar una legislación especial que contribuya a definir los lineamientos, planes, programas y cursos de acción para desarrollar la gestión pública de los parques y demás áreas verdes desde el sector público y privado. Es necesario reformar y aclarar, por ejemplo, el carácter de intangibles e inembargables que caracterizan a todos los bienes de dominio, interés, y uso público. La importancia y

⁶ Plan de Gestión Ambiental MINAM

⁷ Inventario de Áreas Verdes a Nivel Metropolitano. Instituto Metropolitano de Planificación. Municipalidad Metropolitana de Lima.

valoración de los parques justifica contar con una legislación especial que aborde transversalmente su impacto económico, político, social, urbanístico y ambiental.⁸

Por otro lado, con relación a problemática de la zona de playa protegida, podemos ver que la necesidad de terrenos con fines de vivienda y el poco interés que tiene algunas personas en conservar nuestras playas, estimula y ayuda a los traficantes de terrenos a aprovecharse de la necesidad de los más pobres, por lo que promueven las invasiones. Con la finalidad de reprimir y controlar estas infracciones a la Ley de Playas, los gobiernos locales tienen un papel primordial, dado que son las que se encuentran en el lugar, están más cercanos a la población.

El problema que enfrenta la ciudadanía, es el de acceso a las playas, el mismo que debería estar garantizado por los Gobiernos Locales. Si bien es cierto, en muchos casos existen propietarios colindantes a las playas con derecho inscrito antes de la Ley de Playas, habrá que respetar su derecho, pero sin que ello implique limitar los accesos a la playa, que es un bien de dominio público por excelencia. Por otro lado, las playas en el Perú han sido adquiridas por terceros, supuestamente en procesos de prescripción, que permiten que por el paso del tiempo y la posesión de la tierra, se convierta el poseedor, en propietario. Sin embargo, a través de la SBN, se ha podido conocer que terceros, alegando posesión de lo que no poseen, han adquirido la propiedad de grandes extensiones de terrenos.

El Perú cuenta con más 2,000 kilómetros de litoral utilizado, sin control, ni planificación, con una degradación de uso cada vez más grande que han ocasionado la privatización del territorio del litoral. El ordenamiento del uso del territorio de las playas, nos da la opción de ciudad planificada, porque la playa es parte de un territorio más grande, la ciudad. El territorio tiene su sector urbano, su sector rural y su playa, si es que cuenta con litoral o está cerca de él. Nuestro inmenso litoral está ocupado por 122 municipalidades de las cuales, el 36% cuenta con Planes de Desarrollo Urbano y el 9% con Planes de Acondicionamiento Territorial que han ignorado sus playas, cuya ocupación no ha sido planificada y se encuentran invadidas; municipalidades con autoridades totalmente incompetentes, incapaces de generar una buena ciudad, una buena planificación, un buen crecimiento, un buen servicio.⁹

Lima se encuentra en un momento crítico con respecto a los espacios públicos, porque existen prácticas contradictorias. Por un lado, hay un creciente proceso de apropiación pública de calles y parques, producto de cambios en formas y estilos de vida (vivienda vertical, menor espacio, preocupación por ambiente, ejercicio), al mismo tiempo que aumenta el número de calles y parques enrejados y otros procesos de privatización. Asimismo, ha vivido a espaldas del mar. La ciudad de Lima tiene más de 500 años de fundación, nuestros balnearios eran los distritos de Chorrillos y Barranco, porque los de Miraflores, San Miguel y Magdalena son nuevos, con terrenos ganados al mar y donde deberíamos tener una planificación, un proceso especialísimo de ocupación y uso, como parte del Plan de Desarrollo Metropolitano, el Plan de Playas o de la Costa Verde.

La contaminación de playas, limita el uso recreacional, debido a la descarga de aguas servidas, metales pesados y disposición informal de residuos sólidos deteriorando el paisaje de las costas. Las playas, como nuestros ríos, son los grandes desagüaderos

⁸ Eliseo Talancha Crespo. La protección legal de los parques en Perú. Blog sobre Derecho Ambiental y Patrimonio Cultural

⁹ Fórum Internacional: Playas, Desarrollo Económico e Inclusión Social. Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Superintendencia Nacional de Bienes Estatales. Noviembre 2012

de la ciudad, hacia ahí se tira todo el desperdicio. Ya en los últimos años se ha comenzado a corregir eso.

Como caso concreto, debemos mencionar que en los últimos meses, hemos sido testigos de una serie de decisiones adoptadas por la Municipalidad Metropolitana de Lima a través de las cuales se han desafectado grandes hectáreas constituidas por espacios públicos con el objeto de disponerlos para la ejecución de proyectos privados.

En efecto, uno de los casos más representativos lo constituye lo dispuesto por la Ordenanza N° 1904 del 09 de junio de 2016, en virtud de la cual desafecta la zona de recreación pública constituida por el terreno de 430,536 m², denominado Parcela N°2, que forma parte del Parque Zonal "A", en la zona denominada Pampas de Piedras Gordas, en Ancón, para asignarle ahora la Zonificación de Otros Usos (OU), que permitirá la construcción de un camposanto, a cargo de una iniciativa de inversión privada.

Nuestro marco jurídico, debe promover un sistema participativo de defensa y protección de las playas, que involucre a los gobiernos nacional, regional y local, así como a la ciudadanía en general. Asimismo, es vital preservar y proteger los espacios públicos para el uso y disfrute de la familia, en donde se generen sinergias entre la naturaleza y el deporte, la recreación y la prestación de servicios conexos. Las playas son un lugar de socialización e integración donde los niños y jóvenes crecen y aprenden a respetar su entorno, su legado para las futuras generaciones.

V. ANALISIS COSTO BENEFICIO

La aplicación de la presente Ley no genera costos adicionales al Estado; por el contrario, genera beneficios a los ciudadanos que usamos y disfrutamos los espacios públicos, pues permitirá que las entidades competentes lo gestionen adecuadamente mediante los instrumentos indicados en la presente ley.

VI. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN NUESTRA LEGISLACION NACIONAL

Tal como se expuso en el análisis de costos y beneficios, el impacto en la legislación nacional es el impacto social sobre los ciudadanos y el Estado.

00010038

OFICIO N° 742-2016-2017-JSM-CR.

Lima, 15 de junio de 2017.

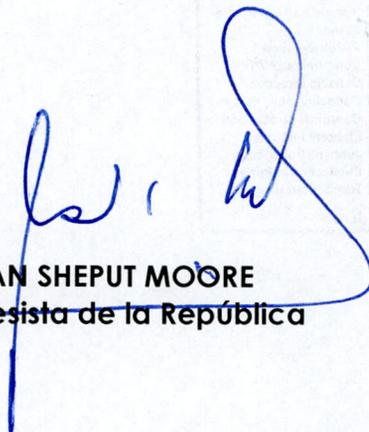
Señora
LUZ SALGADO RUBIANES
Presidenta del Congreso de la República
Presente.-



Tengo el agrado de dirigirme a usted para saludarle y, a la vez, solicitarle mi adhesión al Proyecto de Ley de Gestión de Espacios Públicos N° 1311/2016-CR presentado por la congresista Marissa Glave Remy.

Sin otro particular, quedo de usted,

Atentamente,


JUAN SHEPUT MOORE
Congresista de la República



RVS/fcb.



