

Las y los Congresistas de la República que suscriben, a propuesta de la Congresista de la República **Indira Huilca Flores**, en ejercicio del derecho a iniciativa en la formulación de leyes que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y los artículos 22.c, 74, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, ponen a consideración del Congreso de la República el siguiente proyecto de ley:

PROYECTO DE LEY

LEY PARA LA PROTECCIÓN DE ESPACIOS PÚBLICOS

CAPÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto establecer el marco normativo y lineamientos generales para la protección de los Espacios Públicos a nivel nacional y de esta manera contribuir con la protección, manejo y sostenibilidad de los espacios públicos como elementos esenciales para la mejora de la calidad de vida de las personas y del ambiente en la ciudad, garantizando su uso público, a través de un trabajo coordinado, participativo y técnicamente consistente.

Artículo 2. Ámbito de aplicación

Las disposiciones contenidas en la presente Ley, así como sus normas complementarias y reglamentarias son de obligatorio cumplimiento para toda persona natural o jurídica, entidad pública o privada, en la circunscripción de las ciudades del país.

Artículo 3. Principios

- 1. Derecho a la ciudad:** La ciudad es el escenario de encuentro para la construcción de la vida colectiva en diversidad; y este derecho garantiza a todas las personas el acceso a la vivienda, Espacios Públicos, cultura, deporte, infraestructura, equipamiento y servicios básicos, mecanismos de participación, servicios ambientales, económicos y financieros que se concentran en las ciudades, a partir de los derechos reconocidos por la Constitución Política del Perú y los tratados internacionales suscritos por Perú en la materia.
- 2. Derecho al bienestar:** Es el conjunto de condiciones que hacen posible el desarrollo pleno a lo largo del ciclo de vida de las personas en la sociedad, comprende un ambiente sano y equilibrado, salud, tranquilidad, el disfrute del tiempo libre y al descanso, conforme lo señala los incisos 8 y 22 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú.



3. **Seguridad ciudadana y riesgos:** Propiciar y fortalecer todas las instituciones y medidas de prevención, mitigación, atención, adaptación que tengan por objetivo proteger a las personas y su patrimonio, frente a los riesgos naturales, antropogénicos y amenazas de diverso tipo de delito. Los Espacios Públicos son importantes tanto como zonas de evacuación y refugio en caso de emergencia y desastres, como para mejorar la sensación de seguridad ciudadana al promover su uso y apropiación por parte de la comunidad.
4. **Sostenibilidad ambiental:** Promover el uso sostenible del agua, de las áreas verdes y de los recursos naturales renovables y no renovables, para evitar comprometer la capacidad de satisfacer las necesidades de futuras generaciones. El manejo sostenible de los espacios públicos contribuye al bienestar ambiental, social y económico de las ciudades, y cobra mayor relevancia en un contexto de cambio climático.
5. **Accesibilidad universal y movilidad:** Promover una adecuada accesibilidad universal, la proximidad y la interrelación entre diferentes actividades urbanas con medidas: flexibilidad de usos compatibles del suelo y densidades sustentables, un patrón coherente de redes viales, racionalidad en la distribución de los equipamientos y movilidad efectiva y segura para todo tipo de usuario.
6. **Participación y consulta:** El manejo de los Espacios Públicos debe incorporar la activa participación de los ciudadanos y las instituciones de la ciudad, a fin de lograr compromisos para su conservación, protección y mantenimiento. La participación y consulta ciudadana se garantiza mediante el acceso oportuno, completo y amigable a información urbana y ambiental.
7. **Ciudadanía:** Es el reconocimiento social y jurídico de los derechos y deberes de toda persona por su pertenencia a una comunidad de base territorial y cultural. El ejercicio de ciudadanía consolida y profundiza la democracia, la cohesión social y la equidad. La ciudadanía se concreta en los mecanismos de participación en la toma de decisiones sobre cuestiones de interés común.

Artículo 4. Naturaleza jurídica del espacio público

El espacio público es un área de la ciudad destinado por su naturaleza, 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 rige las condiciones de su utilización y el desarrollo de diversas actividades en él. Ello supone reservar este suelo para garantizar y destinar los usos sociales característicos de la vida urbana (simbólico, monumental, cívico, cultural, deportivo, recreativo, entre otros).

Por tanto, los Espacios Públicos, al ser bienes de dominio público, son inalienables, inembargables e imprescriptibles. Cuando se trate de bienes de dominio privado del Estado, son imprescriptibles pero susceptibles a enajenación y embargo. Las áreas verdes de uso y dominio público son de carácter intangible, inalienable e imprescriptible.

Artículo 5. Definiciones

Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

- 1. Ciudad:** Es el área urbana con alta densidad poblacional destinada a brindar servicios públicos o de interés general, y espacios destinados a la residencia o actividades culturales, comerciales, industriales y de servicios. Son áreas más densamente pobladas y consolidadas; lo cual las distingue de los centros poblados urbanos y rurales que tienen una menor jerarquía urbana y menor densidad poblacional. Las ciudades se clasifican en ciudades menores, intermedias y mayores. Su población comprende entre 5001 y 500,000 habitantes y se clasifican según Decreto Supremo N° 022-2016-VIVIENDA.
- 2. Espacios Públicos:** Red conformada por el conjunto de espacios abiertos de uso público y de dominio público y privado del Estado, destinados por su naturaleza, uso o afectación a la satisfacción de necesidades colectivas; como el descanso, la recreación, expresión cultural, el intercambio social, el entretenimiento y la movilidad de los ciudadanos. Estos espacios que dotan de identidad a la ciudad pueden ser naturales o creados por el hombre; como calles, playas del litoral, plazas, parques, áreas verdes, complejos deportivos, áreas de protección, entre otros, cuya administración, conservación y mantenimiento corresponde a una entidad; sobre ellos, el Estado ejerce su potestad administrativa, reglamentaria y de tutela conforme a ley.
- 3. Áreas verdes:** Son aquellas superficies o espacios verdes naturales o creadas de dominio y uso público, donde se encuentra toda clase de especies vegetales sin restricción alguna, y están conformados por el subsuelo, suelo y sobresuelo. Se encuentran ubicados en los parques, plazas, paseos, alamedas, malecones, bosques naturales o creados, jardines centrales o laterales de las vías públicas o de intercambios viales y en los aportes reglamentarios para recreación pública establecidos en las habilitaciones urbanas, los cuales se pueden encontrar habilitados o no, y que están cubiertos o no de vegetación.
- 4. Lomas costeras:** Son ecosistemas frágiles que se encuentran a lo largo del litoral peruano. Conformadas por especies de plantas que crecen en las colinas cercanas al mar y que reverdecen durante el invierno, como consecuencia de la humedad en el aire. La vegetación de lomas se desarrolla en las laderas orientadas hacia el mar y pueden comenzar casi al nivel del mar y llegar hasta los 1 000 msnm, con variaciones a nivel local.



5. **Zonas de recreación pública:** Son áreas que se encuentran ubicadas en zonas urbanas o de expansión urbana destinadas fundamentalmente a la realización de actividades culturales, recreativas activas y/o pasivas, tales como: Plazas, Parques, Campos Deportivos, Juegos Infantiles y similares.
6. **Recreación activa:** Conjunto de actividades dirigidas al esparcimiento y al ejercicio de disciplinas lúdicas, culturales, artísticas o deportivas que tienen como fin la salud física y mental, la integración ciudadana y fortalecimiento de valores cívicos, para las cuales se requiere infraestructura.
7. **Recreación pasiva:** Conjunto de actividades contemplativas dirigidas al disfrute del paisaje urbano y la promoción de la salud física y mental, para las cuales sólo se requiere equipamientos en proporciones mínimas al escenario natural, de mínimo impacto ambiental y paisajístico.
8. **Servicios Ambientales:** Son aquellos servicios que los procesos naturales de un ecosistema nos brindan y que satisfacen directa o indirectamente necesidades de la población humana. Las áreas verdes proporcionan importantes servicios ambientales en las ciudades, como: la filtración del aire, regulación del micro-clima, producción de sombra, filtración de rayos ultravioletas, reducción del ruido, captación de agua, recreación y cultura, producción de alimentos y control de la erosión de los suelos, entre otros.
9. **Áreas de protección:** Son aquellas áreas en las que concurre alguna de las circunstancias siguientes:
 - a. En zonas no ocupadas por edificaciones, considerada de alto riesgo no mitigable.
 - b. En áreas de reserva natural o área protegida.
 - c. En yacimientos arqueológicos y/o paleontológicos, virreinal y republicano.
 - d. En zonas de recursos hídricos, como cabeceras de cuenca, lagos y ríos.
 - e. En zonas bajo un régimen especial de protección incompatible con su transformación urbana de acuerdo al Plan de Acondicionamiento Territorial y de escala superior o planes y/o legislación sectorial pertinente, en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales, culturales y agrícolas; o sujeto a limitaciones, servidumbres para la protección del dominio público.
10. **Playas del litoral:** Las playas del litoral de la República son bienes de uso público, inalienables e imprescriptibles, tal como lo establece la 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.
11. **Zona de dominio restringido:** Se define como la franja de 200 metros ubicada a continuación de la franja de hasta 50 metros paralela a la línea de alta marea, siempre que exista continuidad geográfica en toda esa área y no existan terrenos de propiedad

privada excluidos de su ámbito, según lo previsto por el artículo 2º de la Ley N° 26856, Ley que declara las playas del litoral son bienes de uso público, inalienable e imprescriptibles y establecen zona de dominio restringido.

- 12. Paisaje urbano:** Es uno de los elementos del ambiente urbano, cuyo carácter es el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos, y que necesita protección para garantizar a todos los habitantes de la ciudad una adecuada calidad de vida. Por tanto, el paisaje urbano constituye un interés colectivo.

CAPÍTULO II

DERECHOS Y OBLIGACIONES DEL ESTADO Y CIUDADANOS FRENTE A LOS ESPACIOS PÚBLICOS

Artículo 6. Titularidad de los Espacios Públicos

Las entidades públicas que conforman el Sistema Nacional de Bienes Estatales-SNBE, de conformidad a lo señalado en el artículo 9 de la Ley General de Bienes Estatales N° 29151, les corresponde la administración, regulación, mantenimiento y tutela dentro de su competencia, de los distintos usos de los Espacios Públicos.

Artículo 7. Obligaciones de los administradores de los espacios públicos

La administración de los espacios públicos le corresponde a la entidad pública titular o administradora, ello comprende la implementación, habilitación, rehabilitación, mantenimiento y supervisión de dichas áreas públicas.

Las entidades tienen la facultad de otorgar autorizaciones y concesiones sobre el uso de los espacios públicos. Tales autorizaciones y concesiones en espacios públicos deben cumplir con las siguientes disposiciones:

1. Las autorizaciones y concesiones no deben desnaturalizar el uso público, ni restringir a los ciudadanos su libre acceso y disfrute de los espacios.
2. Los recursos recaudados de autorizaciones y concesiones serán destinados al mantenimiento, mejora y promoción de más espacios públicos.

Las entidades ejercen su función de supervisión sobre los espacios públicos bajo su administración y garantizan el ejercicio efectivo al uso público, conservando sus atributos de inalienabilidad, imprescriptibilidad e intangibilidad, según sea el caso.

La entidad pública protege y recupera los espacios públicos bajo su administración a través de su Procuraduría Pública y en los casos de ocupación por terceros, aplica la recuperación extrajudicial conforme a lo establecido en la Ley N° 30230, para la recuperación inmediata del bien y su restitución al uso público.

Si la entidad 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.

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 8. Autorización para anuncios y avisos publicitarios

Queda prohibida la instalación de anuncios y avisos publicitarios en espacios públicos, sin la autorización municipal correspondiente; en la regulación municipal debe primar como criterio, la conservación de la armonía del paisaje urbano e imagen de la ciudad, y procurará no obstaculizar el uso ni la visibilidad del espacio público. El paisaje urbano constituye un interés colectivo y por consiguiente debe ser protegido de la contaminación visual mediante la regulación de las actividades y elementos que puedan afectarlo o desmejorarlo.

Artículo 9. Concesión

La promoción de la inversión privada en espacios públicos se realizará solo a través de contratos de concesión a favor de particulares conforme a lo establecido en la Constitución Política del Perú y el artículo 7 de la presente ley, a través del procedimiento de concurso público.

Cuando se trate de áreas verdes, parques, jardines, playas del litoral, áreas de protección paisajista y ambiental, bienes considerados Patrimonio Cultural de la Nación, la entidad pública que lo administra y custodia deberá mantener su origen y naturaleza; cuando se disponga su concesión deberá sustentarse en el interés colectivo de la ciudad que se plasmará en el acto administrativo correspondiente. Por tanto, la concesión debe tener como fin ofrecer servicios para la recreación activa y pasiva, y/o servicios complementarios.

Las concesiones no podrán exceder el 15% del área total del espacio público, y deberán estar ubicadas de forma desconcentrada sobre el espacio. Además, la concesión deberá mejorar los servicios de conservación y mantenimiento del espacio público.

El sustento comprenderá la opinión de la autoridad competente, el Estudio de Impacto Ambiental, el Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos - CIRA del Ministerio de Cultura, Superintendencia de Bienes Nacionales - SBN, Dirección General de Capitanías y Guardacostas, Municipalidad Provincial y Distrital y de entidades públicas involucradas, así como la participación y aprobación de la población del entorno involucrado.

La entidad pública que autorice la concesión sobre Espacios Públicos deberá de poner en conocimiento de la Contraloría General de la República, Ministerio de Cultura y la SBN en un plazo no mayor de diez (10) días, bajo responsabilidad de la entidad correspondiente.



Artículo 10. Desafectación

Es el acto administrativo por el cual se extingue la demanialidad de un bien de dominio público, como consecuencia de un cambio de régimen legal, pérdida de naturaleza o condición apropiada para su uso público o prestar un servicio público, ello no implica que el Estado pierda su titularidad sobre el mismo, y será aprobada por la SBN, de acuerdo con sus respectivas competencias.

En caso de bienes administrados por los Gobiernos Locales, la desafectación será efectuada por éstos, conforme a la normatividad vigente, una vez concluida la desafectación, el Gobierno Local podrá solicitar el bien al Gobierno Regional o a la SBN, conforme a los procedimientos establecidos en el Reglamento.

En el caso de la desafectación de bienes de uso y dominio público dedicados a espacios públicos, la entidad debe además implementar obligatoriamente como pasos previos al procedimiento de desafectación:

1. Desarrollar mecanismos de comunicación masiva del proceso de desafectación a fin que la ciudadanía participe a través de sus representantes y/o de modo directo se encuentre debidamente informada. Para ello los Gobiernos Locales podrán utilizar los diversos medios de comunicación, incluyendo los portales electrónicos, correos, diarios, radio, perifoneo, volanteo, entre otros.
2. Un proyecto que incluya la reposición de un nuevo espacio público con características similares en otra parte de la ciudad;
3. Consulta vecinal en los entornos urbanos inmediatos y colindantes con la asistencia técnica y supervisión de los organismos electorales nacionales, proporcionando la información sobre el bien a desafectar, el nuevo uso que se le quiere dar al bien, y el proyecto de reposición.

Los predios que se destinen al uso público o que sirvan para la prestación de un servicio público, podrán ser afectados en uso, en vía de regularización, por la SBN, a favor de la entidad responsable de la administración del bien o de la prestación del servicio.

Artículo 11. Terrenos ganados por causas naturales

Los terrenos ganados por causas naturales o por abras artificiales, al mar, a los ríos, lagos o lagunas, laderas y cualquier otra forma natural, corresponde su titularidad al Estado como bienes de dominio público.

Artículo 12. Derechos de los usuarios de los Espacios Públicos

Todos los habitantes de la ciudad tienen derecho al uso y disfrute de los Espacios Públicos, a vivir y disfrutar en ciudades con condiciones sostenibles, de acceso generalizado y libre tránsito, equitativas, justas, incluyentes, democráticas y seguras.

Los derechos de los ciudadanos con respecto a los espacios públicos son:

1. Uso y disfrute de los espacios públicos conforme a su naturaleza y destino.
2. Accesibilidad y permanencia en los espacios públicos libre de cualquier tipo de discriminación.
3. El ciudadano tiene prioridad en el uso del espacio público.

Artículo 13. Obligaciones de los usuarios de los Espacios Públicos

Las obligaciones frente a los Espacios Públicos por parte de los ciudadanos:

1. Preservación, conservación y valoración de los espacios públicos.
2. Utilizar los Espacios Públicos conforme a su naturaleza y destino.
3. Ejercer su derecho de uso y disfrute sin afectar o restringir el uso y disfrute de los mismos por los demás ciudadanos.
4. Respetar el libre acceso a los Espacios Públicos.
5. Denunciar ante la autoridad competente cualquier irregularidad en cuanto al uso de los espacios públicos.

Artículo 14. Protección de áreas verdes de uso público

1. En las áreas verdes de uso público y en áreas destinadas a reservas ambientales no se permitirán actividades, instalaciones o aplicación directa de productos tóxicos o nocivos que comprendan riesgos para su conservación que puedan alterar los elementos ambientales que brindan.
2. Las medidas que incluyan el cierre del perímetro de las áreas verdes, estarán orientadas a no privar a la ciudadanía de su disfrute visual, establecidos en el reglamento de esta ley.
3. Todo proyecto u obra de infraestructura que se pretenda desarrollar en el subsuelo, suelo y sobresuelo de un área verde de uso público no podrá afectar su naturaleza recreacional y/o ambiental.
4. La Municipalidad Provincial a través del órgano competente, llevará a cabo supervisiones imprevistas para verificar el cumplimiento del mantenimiento, protección y administración de áreas verdes.

Artículo 15. Participación ciudadana

Los Espacios Públicos constituyen un patrimonio colectivo de gran valor social y cultural, las municipalidades distritales y provinciales promoverán la participación ciudadana en el manejo sostenible y recuperación de los espacios públicos. Para tal fin las entidades deberán garantizar el acceso de todos los ciudadanos y ciudadanas a la información e implementarán estudios, encuestas de población, espacios de diálogo con la sociedad civil y otras modalidades de participación directa, de conformidad a lo establecido en la Ley N°27972, Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley N° 26300, Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadano.

En caso de controversias se deberá fomentar espacios de diálogo con las organizaciones vecinales representativas del área de influencia directa, con participación de los colegios profesionales relacionados y asociaciones civiles vinculadas a la materia.

Los ciudadanos tienen derecho a denunciar infracciones y de ser informados, tal como lo establece el Artículo 118 de la Ley N°27972, Ley Orgánica de Municipalidades. Así también, podrán iniciar las acciones administrativas y judiciales correspondientes.

CAPÍTULO III INFRACCIONES Y SANCIONES

Artículo 16. Infracciones

Toda acción u omisión que implique incumplimiento de la presente Ley, constituye infracción sancionable. Sin perjuicio de la tipificación de infracciones reguladas por las entidades competentes, constituyen infracciones las acciones que atentan contra los Espacios Públicos:

1. Infracciones relacionadas con el impedimento frente a acciones de control o fiscalización de los espacios públicos.
2. Infracciones relacionadas con la falta de entrega de información que requieran las autoridades, así como suministrar información inexacta o documentación falsa.
3. Infracciones relacionadas con irregularidades o faltas en la elaboración de expedientes de obras y/o en la ejecución de obras en espacios públicos.
4. Infracciones relacionadas con el incumplimiento de las condiciones impuestas en las concesiones y autorizaciones a que se refiere esta Ley, sin perjuicio de su caducidad, revocación o suspensión.
5. Infracciones relacionadas con incumplimiento de los pasos previos al proceso de desafectación de un espacio público como lo establece el Artículo 10 de la presente Ley.
6. Infracciones relacionadas con la declaración de interés público de una iniciativa privada en un espacio público bajo otra forma que no sea contrato de concesión.

Artículo 17. Sanciones a particulares

La entidad pública, en el ejercicio de su función fiscalizadora, señala las infracciones y establece las sanciones correspondientes; sin perjuicio de promover las acciones judiciales sobre las responsabilidades civiles y penales que hubiere lugar, tal como lo establecen los artículos 46, 47, 48, 49, 50, 51 y 52 de la Ley N°27972, Ley Orgánica de Municipalidades

Las entidades podrán en los supuestos descritos en el artículo anterior, imponer las sanciones de amonestación y multa; así como aplicar las medidas de decomiso y retención, clausura, retiro o demolición de los bienes que sirvieron como medio para la infracción, sin derecho a reembolso ni indemnización. Por dispositivo legal se regula el procedimiento administrativo sancionador y de ejecución coactiva para infracciones de particulares, así como otros aspectos vinculados.



Artículo 18. Sanciones a entidades públicas

Cuando la autoridad encargada de desempeñar la administración, conservación y protección del espacio público no cumple su función y con lo establecido en la presente ley, serán de aplicación las sanciones administrativas funcionales, penales y civiles comprendida en la Ley N° 29622, Ley que otorga facultades a la Contraloría General de la República en el proceso para sancionar en materia de responsabilidad administrativa funcional y su reglamento.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Primera. Adecuación de la norma

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

Segunda. Regulación transitoria

Los procedimientos administrativos, iniciados antes de la vigencia de la presente Ley, continuarán con el procedimiento que regía desde su inicio, hasta su conclusión.

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.

INDIRA ISABEL HUILCA FLORES

Congresista de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Antecedentes

El proceso de urbanización en nuestro país, en su mayoría espontáneo e informal, ha traído consigo dificultades para garantizar la provisión de espacios públicos. Esta urbanización sin planificación no logra garantizar el derecho a la ciudad, concebido como el acceso a los servicios básicos, vivienda, espacios públicos, cultura, deporte, infraestructura y equipamiento, mecanismos de participación, servicios ambientales, económicos y financieros, a partir de los derechos reconocidos por la Constitución Política del Perú y los tratados internacionales suscritos por Perú en la materia.

Conforme lo señalan los incisos 8 y 22 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú, los ciudadanos tienen derecho al bienestar entendido como el conjunto de condiciones de vida que hacen posible el desarrollo pleno a lo largo del ciclo de vida de las personas en la sociedad, comprende un ambiente sano y equilibrado, salud, tranquilidad, el disfrute del tiempo libre y al descanso para el desarrollo de su vida.

La ciudad es el escenario de encuentro para la construcción de la vida colectiva en diversidad y son los espacios públicos donde se concretiza. Los espacios públicos son 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. Por eso el derecho a la ciudad se basa en una dinámica de proceso y de conquista, en el cual los movimientos sociales son el motor para lograr el cumplimiento del derecho a la ciudad.

Con una tasa de urbanización de 77%, el Perú tiene una población urbana de 23, 893,654 millones de personas¹. Esta realidad urge a promover una agenda urbana que vaya más allá de políticas que solo agilicen inversiones. Son las ciudades y su capacidad de ofrecer una buena calidad de vida urbana las que jugarán el rol más importante en el desarrollo del país en los próximos años.

En cuanto al manejo de nuestras ciudades, información del Registro Nacional de Municipalidades (RENAMU) al 2016 señala que solo 73 municipalidades cuentan con un Plan de Acondicionamiento Territorial de Nivel Provincial, solo 40% de las 195 municipalidades provinciales y 22% de las 1,639 municipalidades distritales tienen un Plan de Desarrollo Urbano, y solo el 58% de municipalidades del país cuenta con catastro distrital.

¹ INEI. Estimaciones y Proyecciones de Población al 30 de junio de 2015.



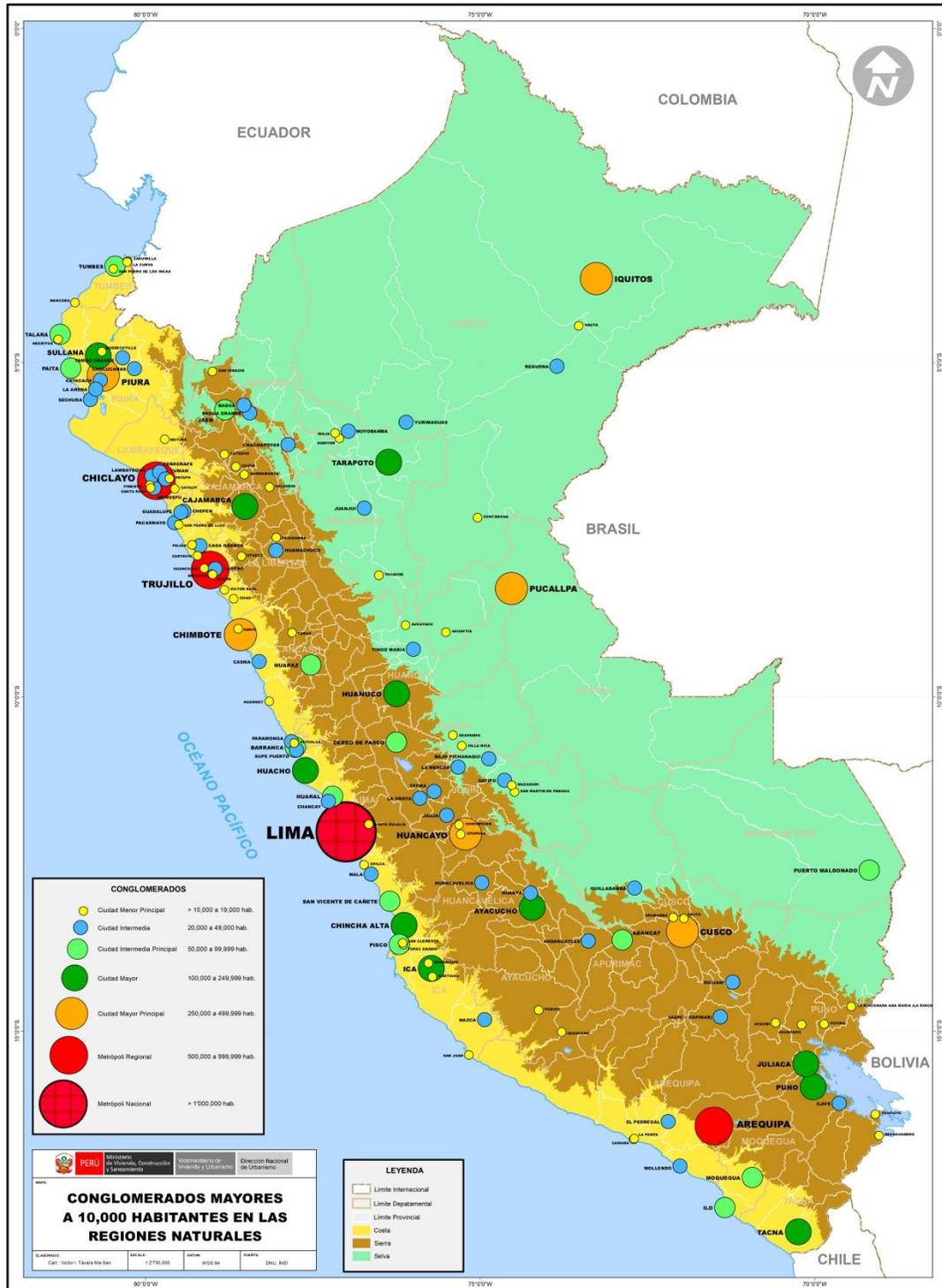
Respecto al manejo de áreas verdes en espacios públicos, según Ley N° 26664, Ley que dicta disposiciones referidas a la administración de las áreas verdes de uso público, las municipalidades tienen bajo su responsabilidad la conservación de áreas verdes de uso público, tales como plazas, parques, bermas, jardines, óvalos, entre otros.

Información de RENAMU al 2015, señala que solo 40 municipalidades distritales no reportaron hacerlo. De las que sí, estas conservaron un total de 57, 804,674 m² de áreas verdes, siendo los parques (44%) y bermas (24%) donde más m² son conservados. Cabe señalar que este registro es una aproximación del total de m² de áreas verdes con las que cuentan las ciudades ya que la RENAMU solo recoge los m² de áreas verdes que declaran mantener las municipalidades, en muchos casos existen predios públicos destinados a áreas verdes que aún no han sido habilitados. La falta de fiscalización y control de las municipalidades sobre los bienes públicos hace que muchas veces estos espacios no habilitados sean ocupados para otros fines, formales o informales, y se hace muy poco por recuperarlos.

Considerando las proyecciones poblacionales del INEI al 2015, se han identificado 11 ciudades principales para el análisis, Chiclayo, Trujillo, Arequipa y Lima, con más de 500,000 habitantes, y Piura, Chimbote, Huancayo, Cusco, Iquitos, Tacna y Juliaca, con 250,000 a 500,000 habitantes.

Como referencia, a continuación se presenta un mapa con la ubicación de las ciudades del país en donde se puede apreciar la ubicación de las 11 ciudades seleccionadas para el análisis.

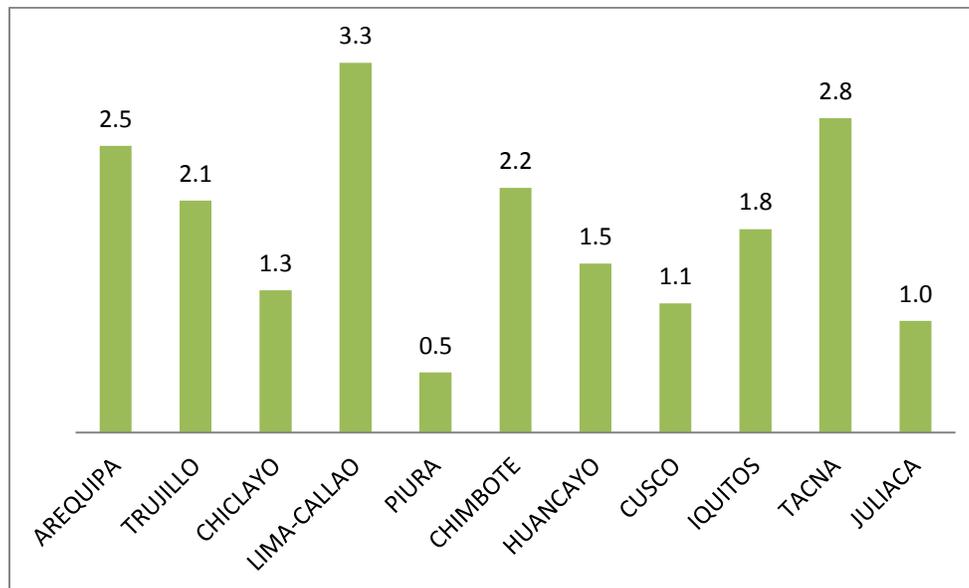
Mapa 1. Ubicación de las ciudades en el Perú



Fuente: MVCS (2007). Observatorio Urbano.

Para poder estimar cuántos m² de área verde se tiene por persona en estas ciudades, se tomó en cuenta los m² de área verde y población por área metropolitana. Así encontramos que ninguna de las ciudades más grandes del país se encuentra cerca de cumplir con los 9m² de áreas verdes que recomienda la OMS, ni los 15 m² de espacios públicos que recomienda ONU Hábitat².

Gráfico 1. Áreas verdes por persona en principales ciudades (m²)



Fuente: INEI y RENAMU, 2015. Elaboración propia.

Gráfico 2. Distribución de áreas verdes por ciudad

Ciudad	Áreas verdes						
	Total m ²	Plazas	Parques	Parques zonales y zoológicos	Jardines y óvalos	Bermas	Alamedas
Arequipa	2,333,951	13.3%	65.7%	3.1%	2.7%	10.0%	5.2%
Trujillo	1,949,378	12.2%	22.1%	40.6%	4.5%	18.5%	2.1%
Chiclayo	1,021,187	6.4%	62.5%	0.4%	9.7%	16.1%	4.8%
Lima-Callao	32,383,360	1.4%	50.2%	0.4%	7.7%	32.2%	8.2%
Piura	275,393	17.5%	30.6%	0.0%	20.3%	31.3%	0.2%

² ONU Hábitat (2015). 1er Reporte del estado de las ciudades de Colombia: Camino hacia la prosperidad urbana. http://cpi.unhabitat.org/sites/default/files/resources/RECC_ONU-Habitat_2015.pdf



Chimbote	792,493	3.1%	13.7%	2.9%	4.2%	76.1%	0.0%
Huancayo	543,902	1.4%	37.8%	7.8%	22.4%	30.6%	0.0%
Cusco	496925	13.5%	23.4%	0.0%	32.3%	12.6%	18.1%
Iquitos	849,419	45.5%	13.4%	8.2%	25.9%	6.5%	0.5%
Tacna	833,541	19.0%	27.8%	15.6%	4.9%	21.4%	11.3%
Juliaca	280,798	4.7%	91.2%	0.0%	1.2%	2.1%	0.8%

Fuente: INEI y RENAMU, 2015. Elaboración propia.

Los espacios públicos son escasos en las ciudades y hoy que nos encontramos en una etapa de densificación por lo que los espacios públicos tienen una mayor presión. La legislación vigente fue pensada para las ciudades en expansión pero ahora necesita empezar a normar pensando en la densificación de las ciudades, donde los espacios públicos no son producto residual del proceso de urbanización sino los que dan articulación y sentido a lo que sucede en la ciudad. Un buen espacio público es capaz de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Por consiguiente, proteger el espacio público existente es lo que debería permitir mayores densidades.

El crecimiento de las ciudades es importante, siempre y cuando esté bien planificado. Esto significa que la ciudad provea la infraestructura adecuada para una sociedad que está constantemente en crecimiento y proceso de cambio. En este caso, importa cómo las ciudades proveen de espacios públicos a sus ciudadanos y cómo su protección y manejo pueden potenciar la interacción social o limitarla.

La cultura que se construye desde el espacio público es una cultura de ciudadanos, las personas no son solo consumidores sino también generadoras de cultura por lo que se necesitan espacios que lo faciliten y promuevan. Por tanto, importa el enfoque de las intervenciones sobre los espacios públicos de la ciudad. La coproducción del espacio por las personas que lo utilizan a través de una participación real.

II. Fundamentación

El presente proyecto de ley tiene como objetivo establecer un marco normativo y lineamientos generales para la protección y manejo de los espacios públicos a nivel nacional. En ese sentido, busca proteger los espacios públicos existentes y contribuir a la disminución del déficit cualitativo y cuantitativo de espacios públicos en las ciudades. Para ello, el presente proyecto de Ley establece como principios generales el derecho a la ciudad, la participación, la sostenibilidad ambiental, accesibilidad universal y movilidad, la seguridad ciudadana y riesgos, la ciudadanía, entre otros.

El proceso de la elaboración del proyecto de Ley incluyó una serie de talleres que se realizaron en el Congreso con participación de diversas organizaciones vecinales y colectivos que trabajan por proteger y mantener los espacios públicos de sus barrios.

La presente ley toma principalmente como referencia la Ley Orgánica de Municipalidades; el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible; la Ordenanza para la Conservación y Gestión de las Áreas Verdes en la Provincia de Lima; la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de México; la Política Nacional de Espacios Públicos de Colombia; entre otros.

2.1 De la protección y manejo de los espacios públicos

El espacio público es un área de la ciudad destinado por su naturaleza, uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas como el descanso, la recreación, expresión cultural, el intercambio social, el entretenimiento y la movilidad de los ciudadanos, que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes, sometido a un régimen jurídico especial que rige las condiciones de su utilización y el desarrollo de diversas actividades en él.

La protección de los espacios públicos supone reservar este suelo para garantizar y destinar los usos sociales característicos de la vida urbana (simbólico, monumental, cívico, cultural, deportivo, recreativo, entre otros). La protección además promueve el ejercicio del derecho de todo ciudadano al uso y disfrute de los Espacios Públicos, a vivir y disfrutar en ciudades con condiciones sostenibles, de acceso generalizado y libre tránsito, equitativas, justas, incluyentes, democráticas, seguras y sin ningún tipo de discriminación.

La protección y manejo sostenible de los espacios públicos contribuye al bienestar ambiental, social y económico de las ciudades, provee de espacios para la recreación activa y pasiva de los ciudadanos, promoción de la cultura y deporte, y cobra mayor relevancia en un contexto de cambio climático. Asimismo, la protección de los espacios públicos son importantes tanto como zonas de evacuación y refugio en caso de emergencia y desastres, como para mejorar la sensación de seguridad ciudadana al promover su uso y apropiación por parte de la comunidad.

Adicionalmente, vale la pena señalar que la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente menciona en el inciso 2) del Artículo 23 que los gobiernos locales deben asegurar la preservación y la ampliación de las áreas verdes urbanas y periurbanas que dispone la población.

2.2 Sobre la participación ciudadana en la protección y manejo de los espacios públicos

Es necesario que la protección y manejo sostenible de los espacios públicos en la ciudad garantice que la participación sea real, no solo formal. El presente proyecto de ley señala que la 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 ciudadanía se

concreta en la participación, por diversos mecanismos, en la toma de decisiones sobre cuestiones de interés común como son los espacios públicos de la ciudad.

El presente proyecto de Ley promueve la participación vecinal informada en el manejo de los espacios públicos. La participación y consulta ciudadana se garantiza, entre otros, mediante el control urbano y el acceso oportuno, completo y amigable a información urbana y ambiental. El manejo de los Espacios Públicos debe promover la activa participación de los ciudadanos y las instituciones de la ciudad, a fin de lograr compromisos para su conservación, protección y mantenimiento. Asimismo, fomentar la cooperación entre el sector público y el sector privado para la provisión de equipamientos y servicios conforme a las normas legales aplicables a la materia.

Los cambios de zonificación de áreas de recreación pública deberán incluir: el desarrollo de mecanismos de comunicación masiva del proceso de desafectación a fin que la ciudadanía participe a través de sus representantes y/o de modo directo para que se encuentre debidamente informada, un proyecto que incluya la reposición de un nuevo espacio público, y tendrán una consulta vecinal como paso previo al proceso de desafectación con asistencia técnica y supervisión de los organismos electorales.

Los ciudadanos también cumplen el rol fiscalizador y tienen derecho a denunciar infracciones y de ser informados, tal como lo establece el Artículo 118 de la Ley N°27972, Ley Orgánica de Municipalidades. Así también, podrán iniciar las acciones administrativas y judiciales correspondientes.

2.3 De la regulación de la promoción de la inversión privada en espacios públicos

En los últimos años han aparecido controversias frente a iniciativas privadas presentadas a municipalidades distritales sobre espacios públicos. Estas iniciativas proponen la utilización del espacio público para construir infraestructura comercial a través de contratos de concesión, proyectos en activos y otros tipos de iniciativas privadas. A pesar que los bienes de uso y dominio público, como son los espacios públicos, no pueden ser utilizados para fines particulares sino solo colectivos, algunas municipalidades han decidido declarar de interés estas iniciativas privadas. Por tanto, el presente proyecto de ley establece que la promoción de la inversión privada en los espacios públicos solo podrá realizarse a través de contratos de concesión, y además la concesión no podrá tener como fin ofrecer servicios que sean ajenos a los propósitos de recreación activa y pasiva, ni que restrinjan el uso público de los espacios. Además, el área a concesionar no podrá ser mayor al 15% del área total del espacio y estará de forma desconcentrada, y deberán mejorar los servicios de conservación y mantenimiento de los espacios públicos.

El propósito de esta regulación es que en el marco del derecho a la ciudad, el Estado garantice que el manejo de los espacios públicos contribuya a los principios de generar más y mejores servicios ambientales, promoción de la cultura y el deporte, más ciudadanía, mejor convivencia.

Asimismo, el manejo eficiente de espacios públicos debe promover la diversificación de infraestructura y contemplar desde su diseño usos que satisfagan las necesidades de sus usuarios teniendo en cuenta su diversidad, garantizando la accesibilidad por diferentes grupos de edad y distintos usos del espacio necesarios para la recreación activa y pasiva.

III. MARCO NORMATIVO Y POLÍTICAS NACIONALES

3.1 Marco Normativo

1. Constitución Política del Perú
2. Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades
3. Ley N° 26664, Ley que dicta disposiciones referidas a la administración de las áreas verdes de uso público
4. 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
5. Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones y su Reglamento
6. Ley N° 30494, Ley que modifica la Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones
7. Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales y su Reglamento
8. Ley N° 26300, Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadano
9. Ley N° 28611, Ley General del Ambiente
10. 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
11. Decreto Supremo N° 022-2016-VIVIENDA, Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible
12. Ordenanza N° 296-MML, Ordenanza que Regula el Régimen de Constitución y Administración de Bienes de Uso Público en la Provincia de Lima
13. Ordenanza N° 1852-MML, Ordenanza para la Conservación y Gestión de Áreas Verdes en la Provincia de Lima

3.2 Políticas nacionales

3.2.1 El Plan Bicentenario, El Perú hacia el 2021

Los espacios públicos se mencionan en las siguientes secciones:

Seguridad ciudadana: se define como la acción integrada que desarrolla el Estado con la colaboración de la ciudadanía, destinada a asegurar su convivencia pacífica, la erradicación de la violencia y la utilización de las vías y espacios públicos. Del mismo modo, contribuir a la prevención de la comisión de delitos y faltas.

Eje estratégico 6. Recursos naturales y ambiente: Debe señalarse que se tiene un conocimiento limitado sobre el valor de los servicios ecosistémicos, es decir, de los beneficios que la población obtiene de los ecosistemas. Algunos de esos beneficios son directos, como la provisión de agua y alimentos (servicio de aprovisionamiento), o la regulación del clima y la purificación del agua (servicio de regulación), beneficios que en un país como el Perú, ubicado



en la franja tropical del planeta y atravesado por una cordillera (los Andes) geológicamente joven, son abundantes y fundamentales. Otros servicios son indirectos y se relacionan con el funcionamiento de procesos que generan los servicios directos, como la fotosíntesis y la formación y almacenamiento de materia orgánica, el ciclo de nutrientes, y la creación y asimilación del suelo (servicio de apoyo). Finalmente, los ecosistemas también ofrecen servicios no materiales, como los valores estéticos, espirituales y culturales, o las oportunidades de recreación (servicio cultural). Sin embargo, los servicios ecosistémicos son directamente dependientes del funcionamiento saludable de los ecosistemas y de la biodiversidad que estos contienen, por eso, cuando estos se degradan, también ocurre lo mismo con los servicios que prestan.

Programa Estratégico N° 9. Plan para limpiar el aire: Elaboración e implementación de estrategias, políticas y medidas necesarias para las trece ciudades de atención prioritaria alcancen los estándares nacionales de calidad ambiental para el aire y sostengan programa de vigilancia de contaminantes atmosféricos. Incluye el cambio de matriz energética, la promoción de mejor tecnología disponible para una industria y vehículos limpios; la racionalización del transporte con la consiguiente promoción de transporte alternativo; planificación urbana y rural; la promoción de compromisos voluntarios para la reducción de contaminantes del aire; el desarrollo del entorno ecológico y áreas verdes.

3.2.2 Lineamientos de política cultural 2013-2016 MINCUL (versión preliminar)³

La existencia del Ministerio de Cultura implica reconocer la importancia del papel que debe desempeñar la cultura en las políticas de Estado como elemento integrador de la sociedad y generador de desarrollo y de cambio, orientado al fortalecimiento de la democracia con activa participación de una ciudadanía inspirada en valores fundamentales que conlleven a la convivencia pacífica y a la integración nacional. La cultura es siempre un indicador de la manera como vivimos y por tanto de nuestra identidad. La política cultural desarrolla dispositivos para contribuir a la construcción de ciudadanos y ciudadanas más conscientes de sus derechos y responsabilidades, más informados del orden existente y, por supuesto, mucho más críticos de sí mismos.

3.2.3 Vinculación Con El Acuerdo Nacional

La presente iniciativa legislativa se encuentra enmarcada en las siguientes Políticas de Estado: Afirmación de la identidad nacional (Política 3); Gobierno en función de objetivos con planeamiento estratégico, prospectiva nacional y procedimientos transparentes (Política 5); Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana (Política 7); Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú (Política 8); Acceso universal a una educación pública gratuita y de calidad y promoción y defensa de la cultura y del deporte (Política 12); Fortalecimiento de la familia, promoción y protección de la niñez, la adolescencia y la juventud (Política 16); Desarrollo sostenible y gestión ambiental (Política 19); Desarrollo en infraestructura y vivienda (Política 21); Afirmación de un Estado eficiente y transparente (Política 24); Gestión del riesgo

³ <http://www.cultura.gob.pe/sites/default/files/pagbasica/tablaarchivos/11/lineamientomc.pdf>

de desastres (Política 32); Política de Estado sobre los recursos hídricos (Política 33); Ordenamiento y gestión territorial (Política 34).

IV. REFERENCIAS INTERNACIONALES

4.1 Los Objetivos de Desarrollo del Sostenible (ODS)

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), también conocidos como Objetivos Mundiales, son un llamado universal a la adopción de medidas para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad. Los ODS se pusieron en marcha en enero de 2016 y seguirán orientando las políticas y la financiación del PNUD durante los próximos 15 años. En su calidad de organismo principal de las Naciones Unidas para el desarrollo, el PNUD está en una posición única para ayudar a implementar los Objetivos a través de nuestro trabajo en unos 170 países y territorios⁴.

El Objetivo N° 11 trata acerca de “Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”. El inciso 3) de la meta 11 establece que para el año 2030 se debe proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular para las mujeres y los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad.

4.2 La Nueva Agenda Urbana

En octubre de 2016, el Perú participó en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III). En esta conferencia se formuló La Nueva Agenda Urbana a través de la Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles para Todos. En cuanto a lo acordado sobre Espacios Públicos, el proyecto de ley se encuentra alineado a los siguientes puntos:

36. Nos comprometemos a promover medidas adecuadas en las ciudades y los asentamientos humanos que faciliten el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico de las ciudades, en particular a los espacios públicos, el transporte público, la vivienda, la educación y los servicios de salud, la información pública y las comunicaciones (incluidas las tecnologías y sistemas de la información y las comunicaciones) y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales.

37. Nos comprometemos a promover la creación de espacios públicos seguros, inclusivos, accesibles, verdes y de calidad, incluidas calles, aceras y carriles para ciclistas, plazas, paseos marítimos, jardines y parques, que sean zonas multifuncionales para la interacción social y la inclusión, la salud humana y el bienestar, el intercambio económico, y la expresión cultural y el diálogo entre una amplia diversidad de pueblos y culturas, y que estén diseñados y gestionados de manera tal que garanticen el desarrollo humano, construyan sociedades pacíficas, inclusivas y participativas, y promuevan la convivencia, la conectividad y la inclusión social.

⁴ <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>

53. Nos comprometemos a promover la creación de espacios públicos seguros, integradores, accesibles, verdes y de calidad que fomenten el desarrollo social y económico, con el fin de aprovechar de manera sostenible su potencial para generar mayores valores sociales y económicos, entre otros, el valor de la propiedad, y facilitar la actividad empresarial y las inversiones públicas y privadas, así como las oportunidades de generar medios de subsistencia para todos.

67. Nos comprometemos a promover la creación y el mantenimiento de redes bien conectadas y distribuidas de espacios públicos de calidad, abiertos, seguros, inclusivos, accesibles, verdes y destinados a fines múltiples; incrementar la resiliencia de las ciudades frente al cambio climático y los desastres, como las inundaciones, los riesgos de sequía y las olas de calor; mejorar la seguridad alimentaria y la nutrición, la salud física y mental y la calidad del aire en los hogares y el ambiente; reducir el ruido y promover ciudades, asentamientos humanos y paisajes urbanos que sean atractivos y habitables, y dar prioridad a la conservación de especies endémicas.

100. Apoyaremos la instauración de redes bien diseñadas de calles y otros espacios públicos seguros, accesibles, ecológicos, y de calidad que sean accesibles para todos, libres de delincuencia y violencia, y en particular libres de acoso sexual y violencia por razón de género, tengan en cuenta la escala humana y la adopción de medidas que hagan posible una utilización comercial óptima de las plantas bajas de los edificios, fomenten el comercio y los mercados locales tanto formales como informales, así como las iniciativas comunitarias sin fines de lucro, permitan reunir a las personas en los espacios públicos y promuevan la circulación a pie y en bicicleta con el objetivo de mejorar la salud y el bienestar.

V. EFECTOS DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa regula y desarrolla aspectos normativos considerados en la legislación actual para la protección y manejo de los espacios públicos, que están incluidos dentro de las materias de competencia municipal de acuerdo al artículo 73 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, así como otras disposiciones de esta misma norma.

VI. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El presente Proyecto de Ley no genera costo adicional al Estado ni tampoco al Presupuesto General de la República toda vez que la protección y manejo de los espacios públicos ya es una competencia de los gobiernos locales. Los beneficios generados implican una rentabilidad social positiva al mejorar los servicios ambientales, culturales, deportivos y recreativos que se traducen en una mejor calidad de vida para la ciudadanía.