

**Predictamen recaído en los Proyectos de Ley 1311/2016-CR y 1312/2016-CR, Ley de Gestión y Protección de los Espacios Públicos.**

## **COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO**

**PERIODO ANUAL DE SESIONES 2017 – 2018**

### **Señor Presidente:**

Ha ingresado para estudio y dictamen de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, las siguientes iniciativas legislativas.

- **Proyecto de Ley 1311/2016-CR**, presentado por el grupo parlamentario Frente Amplio a iniciativa de la Congresista Marisa Glave Remy, que propone la Ley de Gestión de Espacios Públicos.
- **Proyecto de Ley 1312/2016-CR**, presentado por el grupo parlamentario Frente Amplio a iniciativa de la Congresista Indira Huilca Flores, que propone la Ley de Protección de Espacios Públicos.

La Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, en la ..... sesión ordinaria, celebrada el .....de 2018, del período anual de sesiones 2017- 2018, aprobó por .....el dictamen recaído en los Proyectos de Ley antes mencionados, con el correspondiente texto sustitutorio que se detalla en la parte final del presente dictamen, con el voto favorable de los congresistas, ..... en contra....., abstenciones .....

### **I. SITUACIÓN PROCESAL**

El **Proyecto de Ley 1311/2016-CR**, ingresó al Área de Trámite Documentario el 25 de abril del 2017 y fue remitido a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, como primera comisión y a la Comisión de Vivienda y Construcción, como segunda comisión, mediante decreto de envío del 27 de abril del 2017.

El **Proyecto de Ley 1312/2016-CR**, ingresó al Área de Trámite Documentario el 25 de abril del 2017 y fue remitido a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, como primera comisión y a la Comisión de Vivienda y Construcción, como segunda comisión, mediante decreto de envío del 27 de abril del 2017.

### **II. CONTENIDO DE LAS PROPUESTAS**

El **Proyecto de Ley 1311/2016-CR**, 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 y su importancia para la articulación ciudadana. Se ha inspirado en los principios de derecho a la ciudad, bienestar colectivo, sostenibilidad ambiental,

**Predictamen recaído en los Proyectos de Ley  
1311/2016-CR y 1312/2016-CR, Ley de Gestión y  
Protección de los Espacios Públicos.**

protección y progresividad del espacio público, construcción y participación ciudadana y transparencia.

Establece la definición de espacio público, como aquel 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, siendo inalienables e imprescriptibles. Ejerce una función social, urbanística y paisajística y ecológica.

En ese enfoque, el Proyecto de Ley introduce instrumentos de gestión tales como planes, inventarios provinciales de espacios públicos, la inscripción registral y remisión de información. Asimismo, ostenta un catálogo de infracciones y sanciones.

**El Proyecto de Ley N° 1312/2016-CR**, 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.

Establece los derechos y obligaciones del Estado, a través de las entidades públicas que conforman el Sistema Nacional de Bienes Estatales, como titular de los espacios públicos, que comprende la implementación, habilitación, rehabilitación, mantenimiento y supervisión de dichas áreas públicas.

Precisa, además, que las entidades públicas tienen la facultad de otorgar autorizaciones y concesiones sobre el uso de los espacios públicos, debiendo cumplir con las disposiciones establecidas en la propuesta normativa y demás normas pertinentes.

Asimismo, establece los derechos y obligaciones de los ciudadanos frente a los espacios públicos, garantizando que las municipalidades distritales y provinciales promuevan la participación ciudadana en el manejo sostenible y recuperación de los espacios públicos.

Finalmente, el Proyecto de Ley introduce un catálogo de derechos y obligaciones del Estado y ciudadanos frente a los espacios públicos y un catálogo de infracciones y sanciones.

### **III. MARCO NORMATIVO**

- Constitución Política del Perú.
- Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- Ley 26664, Ley que Dicta Disposiciones referidas a la Administración de las Áreas Verdes de Uso Público.
- Ley 26856, Ley que Declara que las playas del litoral son de bienes de uso público, inalienables e imprescriptibles y establecen zona de dominio restringido.

**Predictamen recaído en los Proyectos de Ley  
1311/2016-CR y 1312/2016-CR, Ley de Gestión y  
Protección de los Espacios Públicos.**

- Ley 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones y su Reglamento.
- Ley 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales y su Reglamento.
- Ley 30494, Ley que modifica la Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones.

#### **IV. PEDIDOS DE OPINION**

##### **4.1 Opiniones solicitadas**

Se remitieron a las entidades involucradas, pedidos de opinión, bajo el siguiente detalle:

##### **Respecto Proyecto de Ley 1311/2016-CR**

Presidencia del Consejo de Ministros	Of. 1728-2016-2017/CDRGLMGE-CR	05.05.2017
Ministerio de Vivienda y Construcción	Of. 1729-2016-2017/CDRGLMGE-CR	05.05.2017
Asociación de Municipalidades del Perú - AMPE	Of. 1730-2016-2017/CDRGLMGE-CR	05.05.2017
Municipalidad de Lima Metropolitana	Of. 1731-2016-2017/CDRGLMGE-CR	05.05.2017
Municipalidad Provincial de Arequipa	Of. 1732-2016-2017/CDRGLMGE-CR	05.05.2017
Municipalidad Provincial de Cusco	Of. 1733-2016-2017/CDRGLMGE-CR	05.05.2017
Municipalidad Provincial de Trujillo	Of. 1734-2016-2017/CDRGLMGE-CR	05.05.2017
Municipalidad Provincial de Piura	Of. 1735-2016-2017/CDRGLMGE-CR	05.05.2017
Municipalidad Provincial de Maynas	Of. 1736-2016-2017/CDRGLMGE-CR	05.05.2017
Municipalidad Provincial de Huancayo	Of. 1737-2016-2017/CDRGLMGE-CR	05.05.2017
Municipalidad Distrital de San Isidro	Of. 1738-2016-2017/CDRGLMGE-CR	05.05.2017
Municipalidad Distrital de Miraflores	Of. 1739-2016-2017/CDRGLMGE-CR	05.05.2017
Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho	Of. 1740-2016-2017/CDRGLMGE-CR	05.05.2017
Municipalidad Distrital de San Martín de Porres	Of. 1741-2016-2017/CDRGLMGE-CR	05.05.2017
Municipalidad Distrital de Villa El Salvador	Of. 1742-2016-2017/CDRGLMGE-CR	05.05.2017
Municipalidad Distrital de La Victoria	Of. 1743-2016-2017/CDRGLMGE-CR	05.05.2017

##### **- Respecto del Proyecto de Ley 1312/2016-CR**

Presidencia del Consejo de Ministros	Of. 1744-2016-2017/CDRGLMGE-CR	05.05.2017
--------------------------------------	--------------------------------	------------

**Predictamen recaído en los Proyectos de Ley 1311/2016-CR y 1312/2016-CR, Ley de Gestión y Protección de los Espacios Públicos.**

Ministerio de Vivienda y Construcción	Of. 1745-2016-2017/CDRGLMGE-CR	05.05.2017
Asociación de Municipalidades del Perú - AMPE	Of. 1746-2016-2017/CDRGLMGE-CR	05.05.2017
Municipalidad de Lima Metropolitana	Of. 1747-2016-2017/CDRGLMGE-CR	05.05.2017
Municipalidad Provincial de Arequipa	Of. 1748-2016-2017/CDRGLMGE-CR	05.05.2017
Municipalidad Provincial de Cusco	Of. 1749-2016-2017/CDRGLMGE-CR	05.05.2017
Municipalidad Provincial de Trujillo	Of. 1750-2016-2017/CDRGLMGE-CR	05.05.2017
Municipalidad Provincial de Piura	Of. 1751-2016-2017/CDRGLMGE-CR	05.05.2017
Municipalidad Provincial de Maynas	Of. 1752-2016-2017/CDRGLMGE-CR	05.05.2017
Municipalidad Provincial de Huancayo	Of. 1753-2016-2017/CDRGLMGE-CR	05.05.2017
Municipalidad Distrital de San Isidro	Of. 1754-2016-2017/CDRGLMGE-CR	05.05.2017
Municipalidad Distrital de Miraflores	Of. 1755-2016-2017/CDRGLMGE-CR	05.05.2017
Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho	Of. 1756-2016-2017/CDRGLMGE-CR	05.05.2017
Municipalidad Distrital de San Martín de Porres	Of. 1757-2016-2017/CDRGLMGE-CR	05.05.2017
Municipalidad Distrital de Villa El Salvador	Of. 1758-2016-2017/CDRGLMGE-CR	05.05.2017
Municipalidad Distrital de La Victoria	Of. 1759-2016-2017/CDRGLMGE-CR	05.05.2017

#### 4.2 Opiniones recibidas

La Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, respecto de las dos propuestas, ha recibido las siguientes opiniones:

La Presidencia del Consejo de Ministros, alcanza opinión mediante Oficio 2992-2017-PCM/SG, que incluye el Informe de la Dirección General de Asesoría Jurídica (1040-2017-PCM/OGAJ) y el Informe de la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (1007-2017-VIVIENDA/OGAJ).

- La Dirección General de Asesoría Jurídica, señala que en el marco de lo dispuesto por la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo concordante con el Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros aprobado por Decreto Supremo N° 022-2017-PCM, no tiene competencia para emitir pronunciamiento sobre la materia que versa el proyecto de ley.
- La Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, señala:

**Predictamen recaído en los Proyectos de Ley  
1311/2016-CR y 1312/2016-CR, Ley de Gestión y  
Protección de los Espacios Públicos.**

- Las definiciones de "espacio público" que contienen los Proyectos 1311 y 1312 refieren que se trata de bienes estatales de dominio público, los cuales ya se encuentran definidos y regulados en el artículo 3 de la Ley 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales y en el literal a) del numeral 2.2 del artículo 2 de su Reglamento, debiendo tenerse presente que su condición de inalienabilidad e imprescriptibilidad ha sido asignado por el artículo 73 de la Constitución Política del Perú.
- Resulta innecesario regular el concepto de "espacio público" ya que este se encuentra dentro del concepto de bien de dominio público y además generaría confusión en los operadores del SNBE y los particulares.
- La definición de espacio público contenido en el proyecto de Ley 1312 se incluye indebidamente a los bienes estatales de dominio privado, los cuales no están destinados al uso público ni prestan un servicio público.
- Los proyectos de Ley 1311 y 1312 resultan viables en los demás aspectos que pretenden regular, especialmente en lo relativo a la gestión y protección, es decir, administración, conservación, tutela y recuperación de los espacios públicos, siempre en el entendido que estos se tratan de bienes de dominio público.
- Concluyen, que, desde el punto de vista legal, salvo lo señalado respecto del espacio público, las propuestas normativas resultan viables por cuanto sería importante que se emitan normas adicionales que regulen con mayor amplitud o precisión estas materias.

El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, alcanza opinión mediante Oficio 217-2017-VICIENDA/DM, que incluye el Informe de la Oficina General de Asesoría Jurídica (1007-2017-VIVIENDA/OGAJ), que ya se ha hecho referencia en el punto anterior.

La Municipalidad Provincial de Arequipa, alcanza opinión mediante Oficio 1215-2017-MPASG, que incluyen el Informe del Departamento de Promoción Empresarial (025-2017-MPA-GSC-SGPDEL/dpe), el Informe de la Sub Gerencia de Promoción del Desarrollo Económico Local (120-2017-MPA-GSC-SGPDEL) y el Informe de la Gerencia de Servicio al Ciudadano (106-2017-MPA-GSC), en que concluyen que los espacios públicos están debidamente regulados por Ordenanzas Municipales conforme a la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades; en tanto que los bienes Patrimoniales están reguladas por la misma Ley 27972 y la Ley 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, por tanto, las propuestas normativas colisionan con la Constitución Política del Perú, la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización y la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, por lo que sería innecesario aprobar dichas iniciativas legales.

La Municipalidad Provincial de Piura, alcanza opinión mediante Oficios 0662 y 0663-2017-OSG/MPP, que incluyen los Informes de la Gerencia de Asesoría Jurídica (871 y 872-2017-GAJ/MPP), quienes concluyen que resulta procedente las propuestas normativas por encuadrarse en principios constitucionales reconocidos y no vulnera la autonomía de los Gobiernos Locales y porque en el derecho comparado está

**Predictamen recaído en los Proyectos de Ley  
1311/2016-CR y 1312/2016-CR, Ley de Gestión y  
Protección de los Espacios Públicos.**

regulada desde el año 1998 y en nuestro país solo se le reconoce la protección Jurídica elemental, por lo que con las iniciativas legislativas se busca mejorar la administración y gestión de los espacios públicos.

La Municipalidad Provincial de Huancayo, alcanza opinión mediante Oficio 159-2017-MPH/A, que incluye el Informe de la Gerencia de Asesoría Jurídica (358-2016-MPH/GAJ, emitiendo opinión favorable a la propuesta normativa.

- La Gerencia de Asesoría Jurídica, señala que ante la ausencia de un marco normativo y de gestión sobre el espacio público, la iniciativa legislativa beneficiaría mucho ya que en el país existe un crecimiento desmesurado de las ciudades y un proceso de Urbanización destacado en los últimos años.

La Municipalidad Distrital de San Isidro, alcanza opinión mediante Oficio 105-2017-0100-ALC/MSI, que incluyen el Informe de la Oficina de Planeamiento Urbano (51-2017-0130-OPU/MSI) y el Informe de la Gerencia de Asesoría Jurídica (0404-2017-0400-GAJ/MSI)

- La Oficina de Planeamiento Urbano, señala:
  - Las dos propuestas normativas son similares en cuanto al objeto y alcance y contienen aspectos complementarios que fortalecerían la gestión de los Espacios Públicos tanto en la tipología con la consideración de las calles y la utilización de las áreas verdes públicas como espacios recreativos, sin perder su función y calidad ambiental.
  - En vista del crecimiento horizontal y expansión de las ciudades, así como la falta de previsión de terrenos para espacio público, las calles son espacios potenciales para cumplir la función de recreación pública, además del espacio de tránsito, el cual debe incorporarse por lo que recomienda la incorporación en la tipología de espacios públicos en las propuestas.
  - Los instrumentos y mecanismos para la gestión de los espacios públicos solo abordan la infraestructura existente y para la generación de nueva superficie emplean mecanismos para zonas extraurbanas (reajustes de suelos, reurbanización, integración urbana). En base a esos instrumentos propuestos, las municipalidades como San Isidro no tendrían un marco legal *ad hoc* más integral sobre el cual respaldarse para proponer lo que viene realizando o incorporar nuevos instrumentos.

La Municipalidad Distrital de Miraflores, alcanza opinión mediante Oficio 277-2017-SG/MM, que incluyen el Informe de la Gerencia de Asesoría Jurídica (012-2017-GAJ/MM), el Memorándum de la Gerencia de Obras y Servicios Públicos (357-2017-GOSP/MM), el Informe Técnico de la Gerencia de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente (137-2017-GDUMA/MM) y el Memorándum de la Gerencia de Autorización y Control (120-2017-GAC/MM).

- La Gerencia de Asesoría Jurídica, no emite opinión categórica positiva o negativa, pero señala:
  - Existen bienes de dominio privado del Estado que no son destinados necesariamente al uso público, por lo que sugiere evaluar dicha situación con la finalidad de incorporar a la propuesta las precisiones que fueran necesarias.

**Predictamen recaído en los Proyectos de Ley  
1311/2016-CR y 1312/2016-CR, Ley de Gestión y  
Protección de los Espacios Públicos.**

- Sugieren reformular la redacción de algunos artículos de la propuesta a efectos que los lineamientos y/o las obligaciones que estos han previsto sean aplicables a los gobiernos distritales, provinciales y gobiernos regionales, teniendo en cuenta la normativa que regula en forma específica a cada uno de estos.
- Recomiendan reevaluar las conductas que se proponen como infracciones en las iniciativas legislativas, así como precisar aspectos relacionados a los supuestos en los que el uso y ocupación de los espacios públicos no es libre; incluir como supuestos de alteración los espacios públicos los posibles daños que pudieran ocasionarse al mobiliario, la infraestructura, la vegetación, etc. que exista en estos, así como especificar por cuanto tiempo y con qué cantidad de personas se entendería que la ocupación de dichos espacios es "permanente".
- La Gerencia de Obras y Servicios Públicos, señala:
  - El proyecto ha recogido la normativa que es de aplicación de los gobiernos locales, unificándola en una ley de tratamiento, mejoramiento y utilización de los espacios públicos con aplicación a nivel nacional, y que permitirá establecer procedimientos para innovarlos, porque los espacios públicos a través del tiempo no van a permanecer eternamente tal como están, sino que sufrirán transformaciones respetando sus atributos de inalienabilidad, imprescriptibilidad e intangibilidad, según los casos que se presenten, cuyos resultados siempre serán en beneficio de los ciudadanos.
  - Consideran según sus competencias, que la iniciativa de Ley facilitará a los gobiernos locales y demás entidades del Estado crear proyectos para su mejoramiento y conservación, incluyendo el apoyo que pueda brindar el sector privado.
- La Gerencia de Autorización y Control, señala:
  - Muchas de las infracciones tipificadas en la propuesta de Ley como conductas pasibles de ser sancionadas, ya se encuentran contempladas en el cuadro de Infracciones recientemente aprobado mediante Ordenanza N° 480/MM que aprueba el Régimen de Aplicación de Sanciones y Cuadro de Infracciones de la Municipalidad de Miraflores.

La Municipalidad Distrital de La Victoria, alcanza opinión mediante Oficio 260-2017-GM/MLV, que incluye el Informe de la Gerencia de Asesoría Jurídica (777-2017-GAJ/MDLV).

- La Gerencia de Asesoría Jurídica, opina que el objetivo de la iniciativa de ley, resulta compatible con el marco legal vigente, no obstante, recomienda ponderar lo siguiente:
  - Que, la propuesta normativa no debería contener a priori limitaciones de tipo espacial y temporal para el otorgamiento de autorizaciones y concesiones sobre el uso de los espacios públicos, ya que debe corresponder a cada entidad encargada de la administración de los espacios públicos determinar las condiciones bajo las cuales se promoverá la inversión privada en aras de

**Predictamen recaído en los Proyectos de Ley  
1311/2016-CR y 1312/2016-CR, Ley de Gestión y  
Protección de los Espacios Públicos.**

promover el desarrollo de la infraestructura y los servicios públicos, tomando en cuenta para ello los lineamientos contenidos en el marco normativo establecido por el Decreto Legislativo 1224, Decreto legislativo del Marco de Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activo, cuyo TUO fue aprobado por Decreto Supremo N° 254-2017-EF.

- Recomiendan que la propuesta normativa sea actualizada a efectos de concordarlo con la normativa vigente, ya que el 24 de diciembre del 2016 se publicó en el Diario Oficial El Peruano el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible, aprobado por Decreto Supremo N° 022-2016-VIVIENDA, norma que en su artículo 4° numeral 9 plantea una definición de espacio público más amplia que la contenida en la iniciativa legislativa.

La Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho, alcanza opinión mediante Oficio 318-2017-SG/MDSJL, que incluyen el Informe de la Gerencia de Desarrollo Ambiental (0022-2017-GMUJ-GDA/MDSJL) y el Informe de la Gerencia de Desarrollo Urbano (0053-2017-JIH-GDU/MDSJL).

- La Gerencia de Desarrollo Ambiental opina favorablemente y considera que debe ser mejorado lo regulado, en lo siguiente:
  - La parte final del párrafo tercero del artículo 9 del Proyecto de Ley 1311, establece: "La concesión debe sustentarse en el interés colectivo de la ciudad mediante al acto administrativo correspondiente y contar con la opinión vecinal del entorno inmediato".
  - Consideran que falta precisar el tipo de opinión vecinal: ¿si es una opinión obligatoria previa vinculante, coetánea o posterior a la concesión, o es una opinión participativa o solo informativa?, ya que, de acuerdo al interés en juego, esta "opinión vecinal" puede ser interpretada de distinta manera, hasta en sentido opuesto, incluso manipulada.
  - Son de la opinión que en la misma Ley debe quedar debidamente establecida su naturaleza y alcances, ya que si bien, dicha Ley será reglamentada, dicho reglamento, no podrá establecer disposiciones normativas que puedan ir más allá de los alcances que la Ley haya regulado, porque la desnaturalizaría y podría ser fuente generadora de conflictos vecinales entre la autoridad municipal, los vecinos del espacio público aledaño o a intervenirse y los terceros beneficiarios de las concesiones.
- La Gerencia de Desarrollo Urbano es de la opinión que se apruebe la propuesta normativa, debiéndose tener presente la normativa existente que determina la inembargabilidad de los bienes de dominio públicos, como parques, plazuelas, etc.



**Predictamen recaído en los Proyectos de Ley  
1311/2016-CR y 1312/2016-CR, Ley de Gestión y  
Protección de los Espacios Públicos.**

## **V. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA**

### **5.1 Análisis de las políticas Nacionales e Internacionales relacionadas a los Espacios Públicos**

#### **i) Políticas Nacionales**

##### **i.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: Se tiene un conocimiento limitado sobre el valor de los servicios ecosistémicos; es decir, 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 que las ciudades de atención prioritaria alcancen los estándares nacionales de calidad ambiental para el aire y sostengan programas 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.

##### **i.2 Lineamientos de política cultural 2013-2016 MINCUL (versión preliminar)<sup>1</sup>**

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

<sup>1</sup> <http://www.cultura.gob.pe/sites/default/files/pagbasica/tablaarchivos/11/lineamientomc.pdf>

**Predictamen recaído en los Proyectos de Ley  
1311/2016-CR y 1312/2016-CR, Ley de Gestión y  
Protección de los Espacios Públicos.**

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.

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

## **ii) REFERENCIAS INTERNACIONALES**

### **ii.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 trabajo en unos 170 países y territorios<sup>2</sup>.

El Objetivo N° 11 trata acerca de “lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes<sup>3</sup> 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 mayor edad y con discapacidad.

<sup>2</sup> <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>

<sup>3</sup> Capacidad de absorber perturbaciones, sin alterar significativamente sus características de estructura y funcionalidad; pudiendo regresar a su estado original una vez que la perturbación ha terminado.

**Predictamen recaído en los Proyectos de Ley  
1311/2016-CR y 1312/2016-CR, Ley de Gestión y  
Protección de los Espacios Públicos.**

## **ii.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, las propuestas normativas se encuentran alineados 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.*

*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.*

**Predictamen recaído en los Proyectos de Ley  
1311/2016-CR y 1312/2016-CR, Ley de Gestión y  
Protección de los Espacios Públicos.**

### **iii. JUSTIFICACIÓN DE LAS PROPUESTAS LEGISLATIVAS**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 77 del Reglamento del Congreso, las proposiciones cumplen con lo establecido en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso, así como su compatibilidad constitucional, por lo que se cumple con los requisitos formales para la formulación de las propuestas de Ley.

Respecto de las cuestiones de fondo, ambos proyectos tienen un objeto similar en cuanto a su ámbito de aplicación, ya que versan sobre espacios públicos. En ese sentido, se han **acumulado ambos proyectos** a efectos de una única regulación de la gestión y protección de espacios públicos.

La Comisión considera que las propuestas constituyen un instrumento legal importante dado la coyuntura actual de nuestro país. Uno de los grandes problemas que padece nuestra sociedad es la proliferación de la informalidad en el crecimiento de la ciudad generada entre otros, por la ausencia de planificación urbana y por la anuencia de las autoridades locales en permitir ocupaciones ilegales en zonas no urbanizables.

Vivir en una ciudad caótica, sin reglas claras, no solo genera inequidades y exclusiones entre sus habitantes, sino que vulnera los derechos humanos tales como la vida, la seguridad, la paz y la integridad psicosomática de las personas.

En este contexto, las propuestas de Ley tienen como objetivo establecer un marco normativo y lineamientos generales para la gestión y protección de los espacios públicos a nivel nacional. En ese sentido, buscan proteger los espacios públicos existentes y procurar su adecuada gestión, para así contribuir a la disminución del déficit cualitativo y cuantitativo de los mismos en las ciudades.

Según sus autores, el proceso de la elaboración de las propuestas 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.

Los proyectos de Ley toman 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.

En el ordenamiento jurídico peruano, los bienes de dominio público, se definen como aquellos bienes que no son susceptibles de apropiación y de tráfico, por el contrario, su disfrute les corresponde a todos<sup>4</sup>.

La Constitución Política del Perú en su artículo 73 señala como atributos de los bienes de dominio público su inalienabilidad e imprescriptibilidad. Con respecto a la inalienabilidad, DROMI<sup>5</sup> señala que los referidos bienes son cosas que están fuera del comercio. En ese

<sup>4</sup> “Ocupaciones” en las “Zonas de Playas Protegidas”: ¿Recuperación o regularización?. En: Administración Pública & Control. – N° 15 (MAR. 2015).

<sup>5</sup> DROMI, Roberto, Derecho Administrativo, Tomo II, Editorial de Ciencia y Cultura Ciudad Argentina, Tomo II, Argentina, 2005: pág. 147.

**Predictamen recaído en los Proyectos de Ley  
1311/2016-CR y 1312/2016-CR, Ley de Gestión y  
Protección de los Espacios Públicos.**

contexto, SANDULLI<sup>6</sup> advierte que los bienes en cuestión no son susceptibles de ser transferidos a particulares.

El proyecto del RATDUS<sup>7</sup> define a 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 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. La implementación de espacios públicos es una herramienta importante, incluso para el inversionista, pues si su diseño es el adecuado permite atraer a su público objetivo y aumentar su rentabilidad.

En la actualidad se presentan casos que buscan privatizar o desnaturalizar espacios públicos vitales para una urbe<sup>8</sup> Sin embargo, no se tiene en cuenta los efectos inmediatos de no ostentar un índice adecuado de espacios públicos de cara a la importancia de estos y lesiona el derecho de los ciudadanos a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de su vida.

Para poder estimar cuántos m<sup>2</sup> de área verde se tiene por persona en estas ciudades, se tomó en cuenta los m<sup>2</sup> 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 9m<sup>2</sup> de áreas verdes que recomienda la OMS, ni los 15 m<sup>2</sup> de espacios públicos que recomienda ONU Hábitat<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> De conformidad con el nuevo Reglamento del Decreto Legislativo N° 1147 aprobado mediante Decreto Supremo N° 015- 2014- DE, la playa es el área donde la costa se presenta como plana, descubierta, con declive suave hacia el mar y formada de arena de piedra, canto robado o arena entremezclada con fango más una franja no menor de 50 metros de ancho paralela a la línea de alta marea.

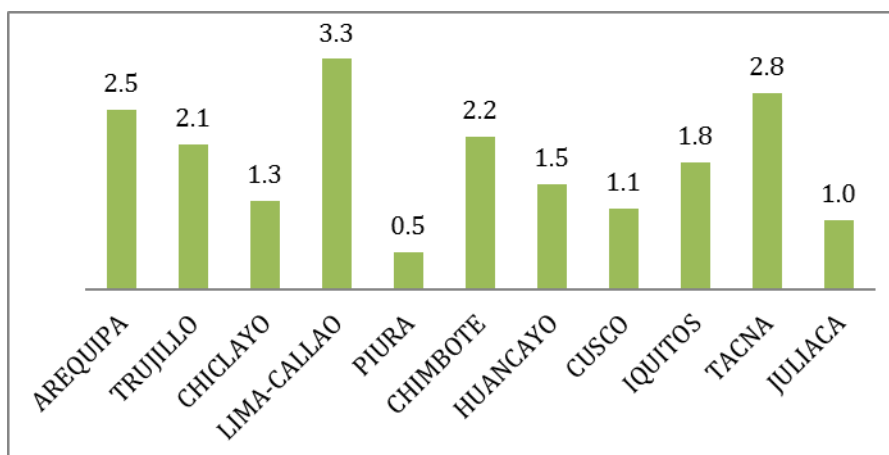
<sup>7</sup> Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

<sup>8</sup> Uno de dichos casos 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 m<sup>2</sup> , 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.

<sup>9</sup> 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\\_UNU-Habitat\\_2015.pdf](http://cpi.unhabitat.org/sites/default/files/resources/RECC_UNU-Habitat_2015.pdf)

**Predictamen recaído en los Proyectos de Ley 1311/2016-CR y 1312/2016-CR, Ley de Gestión y Protección de los Espacios Públicos.**

**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 m2	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%
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	496,925	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: RENAMU, 2015

Por otro lado, tampoco se toma en cuenta la participación de los afectados directamente por cualquier decisión que se tome respecto a la administración de los espacios públicos,

**Predictamen recaído en los Proyectos de Ley  
1311/2016-CR y 1312/2016-CR, Ley de Gestión y  
Protección de los Espacios Públicos.**

por tanto, 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 predictamen 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.

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.

En ese sentido, y, teniendo en cuenta que las iniciativas legislativas tienen por objeto establecer los principios y reglas generales que rigen el ejercicio de las competencias en la administración y gestión de los espacios públicos, y su importancia para la articulación ciudadana, bienestar colectivo, sostenibilidad ambiental, protección y progresividad del espacio público, construcción ciudadana y participación ciudadana y transparencia, etc., se considera adecuado que se gesticione un marco legal con rango de Ley idóneo para que se procure su adecuada gestión, defensa y conservación de los espacios públicos.

En ese enfoque, las propuestas normativas introducen instrumentos de gestión tales como planes, inventarios provinciales de espacios públicos, la inscripción registral y remisión de información. Asimismo, ostenta un catálogo de infracciones y sanciones, entre otros.

#### **iv. INCLUSIONES COMO CONSECUENCIA DEL DEBATE**

Como consecuencia del debate y acuerdo en la sesión de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, llevada a cabo el 16 del presente mes y año, se ha incluido respecto de la anterior fórmula legal, lo siguiente:

- Los Principios, tales como: Derecho a la ciudad, Derecho al bienestar, Seguridad ciudadana y riesgos, Sostenibilidad ambiental, Accesibilidad universal y movilidad, Participación y consulta y Ciudadanía; los mismos que están definidos en la fórmula legal.
- La Definición de espacios públicos, como una red de espacios abiertos, de uso y dominio público del Estado, localizados en la ciudad y que están destinados por su naturaleza, a la satisfacción de necesidades colectivas, como el descanso, la recreación, la expresión cultural, el intercambio social, el entretenimiento y la movilidad a lo largo del ciclo de vida de los ciudadanos.
- Las Funciones en relación a los espacios públicos, las que según ámbito de

**Predictamen recaído en los Proyectos de Ley  
1311/2016-CR y 1312/2016-CR, Ley de Gestión y  
Protección de los Espacios Públicos.**

competencia, las entidades públicas ejercen funciones de supervisión sobre los espacios públicos, garantizan el ejercicio efectivo del uso público; así como protegen y recuperan aquellos espacios públicos en los casos de ocupación por terceros, aplicando la recuperación extrajudicial conforme a lo establecido en la Ley 30230, para la recuperación inmediata del bien y su restitución al uso público.

- Se precisa que la participación de la inversión privada sobre los espacios públicos, ya no se limita solo a la modalidad de concesión, sin desnaturalizar el uso público de los mismos, ni limitar, condicionar y/o restringir el uso, goce, disfrute visual y libre tránsito por parte de la ciudadanía, por el contrario, se debe sustentar en el interés colectivo de la ciudad y tiene por finalidad ofrecer servicios accesorios y/o complementarios para asegurar la recreación activa y pasiva de la ciudadanía en general.
- En lo concerniente a la Desafectación de un espacio público, se precisa su carácter excepcional, sobre la base de la aplicación de criterios taxativos que deberán ser tomados en cuenta antes de determinar la procedencia de la desafectación, tales como: salud pública, seguridad ciudadana, gestión de riesgos de desastres naturales, proyectos de reestructuración, de adecuación o de renovación urbana, que impliquen modificaciones en la estructura urbana existente.

Igualmente, en el caso excepcional de desafectación de un espacio público, la entidad debe implementar obligatoriamente la reposición de un nuevo espacio público equivalente en términos de valores ambientales, culturales y/o recreacionales similares al área que se desafecta. El proceso de desafectación deberá garantizar transparencia y mecanismos de participación y consulta. El reglamento precisará los mecanismos y el procedimiento para la reposición de un nuevo espacio público.

## **VI. ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL**

La propuesta normativa 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 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, así como otras disposiciones de esta misma norma.

La protección y manejo de los espacios públicos se enmarca dentro de la Política de Estado 34 del Acuerdo Nacional: Ordenamiento y Gestión Territorial.

## **VII. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO**

La propuesta 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.



**Predictamen recaído en los Proyectos de Ley 1311/2016-CR y 1312/2016-CR, Ley de Gestión y Protección de los Espacios Públicos.**

## **VIII. CONCLUSION**

Por las razones expuestas, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, con arreglo al artículo 70, literal b), del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACION** de los Proyectos de Ley **1311/2016-CR** y **1312/2016-CR** con el siguiente texto sustitutorio.

### **TEXTO SUSTITUTORIO**

#### **LEY DE GESTIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS**

#### **CAPÍTULO I**

#### **DISPOSICIONES GENERALES**

##### **Artículo 1. Objeto de la Ley**

La presente Ley tiene por objeto establecer el marco normativo para la gestión y protección de los espacios públicos, manejo y sostenibilidad en tanto elementos esenciales para la mejora de la calidad de la vida de las personas y del ambiente en la ciudad; así como garantizando su uso público, a través de un trabajo coordinado, participativo y técnicamente consistente.

##### **Artículo 2. Principios**

Para efectos de la aplicación de la presente ley, se debe considerar los siguientes principios:

- 1. Derecho a la ciudad.** Garantiza a todas las personas el acceso a todos los servicios que se aglomeran en la ciudad, como servicios básicos, derecho a la vivienda, creación de espacios públicos, mecanismos de participación, servicios ambientales, culturales, económicos y financieros, reconocidos por la Constitución Política del Perú y los tratados internacionales suscritos por Perú en la materia, con la finalidad de alcanzar el pleno ejercicio de un nivel de vida adecuado
- 2. Derecho al bienestar.** Garantía de las condiciones necesarias que hacen posible el desarrollo humano a lo largo del ciclo de vida de las personas, incluyendo un ambiente sano y equilibrado, la tranquilidad, el disfrute del tiempo libre y al descanso, conforme lo señalan los numerales 8 y 22 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú.
- 3. Seguridad ciudadana y riesgos.** Al promover su uso y apropiación por la ciudadanía, los espacios públicos cumplen una función como zonas de evacuación y refugio, contribuyen a la seguridad de la ciudadana, así como al fortalecimiento de las instituciones, políticas y medios de protección de las personas y su patrimonio frente a riesgos y amenazas.
- 4. Sostenibilidad ambiental.** El manejo sostenible de los espacios públicos contribuye

**Predictamen recaído en los Proyectos de Ley  
1311/2016-CR y 1312/2016-CR, Ley de Gestión y  
Protección de los Espacios Públicos.**

al bienestar ambiental, social y económico de las ciudades, más aún en un contexto de cambio climático, promoviendo el uso sostenible del agua, de los recursos naturales renovables y no renovables y la regeneración y creación de áreas verdes.

5. **Accesibilidad universal y movilidad:** Promoviendo una adecuada accesibilidad e interrelación entre diferentes actividades urbanas mediante la flexibilidad de usos compatibles del suelo y densidades sustentables, un patrón coherente de redes viales, la 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, mediante el acceso oportuno, completo y amigable a información necesaria, a fin de lograr compromisos para su conservación, protección y mantenimiento.
7. **Ciudadanía.** 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; y se concreta en los mecanismos de participación en la toma de decisiones.

### **Artículo 3. Definición de espacios públicos**

Están constituidos por una red de espacios abiertos, de uso y dominio público del Estado, localizados en la ciudad y que están destinados por su naturaleza, uso o afectación, a la satisfacción de necesidades colectivas, como el descanso, la recreación, la expresión cultural, el intercambio social, el entretenimiento y la movilidad a lo largo del ciclo de vida de los ciudadanos.

El Estado privilegia la creación y mantenimiento de espacios públicos que aporten valores ambientales, culturales, de recreación en favor de los ciudadanos o doten de identidad a la ciudad. Sobre ellos, el Estado ejerce su potestad administrativa, reglamentaria y de tutela conforme a ley.

Son espacios públicos las zonas para la recreación pública activa o pasiva, calles, playas del litoral, plazas, parques, áreas verdes, complejos deportivos, áreas de protección, así como todas aquellas que son definidas como tales por la autoridad competente.

### **Artículo 4. Naturaleza jurídica del espacio público**

Un espacio público es un área de la ciudad destinada 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.

Los espacios públicos, al ser bienes de dominio público, son inalienables, inembargables e imprescriptibles. Las áreas verdes de uso y dominio público son además de carácter intangible.

**Predictamen recaído en los Proyectos de Ley 1311/2016-CR y 1312/2016-CR, Ley de Gestión y Protección de los Espacios Públicos.**

## **CAPÍTULO II**

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

#### **Artículo 5. Titularidad de los espacios públicos**

A las entidades públicas que conforman el Sistema Nacional de Bienes Estatales, de conformidad con lo señalado en el artículo 9 de la Ley 29151, Ley General de Bienes Estatales, les corresponde la administración, regulación, mantenimiento y tutela de los espacios públicos establecidos dentro de su ámbito de competencia.

#### **Artículo 6. Supervisión, defensa y recuperación**

Según su ámbito de competencia las entidades públicas, ejercen las funciones de supervisión sobre los espacios públicos bajo su administración, garantizan el ejercicio efectivo del uso público; así como protegen y recuperan aquellos espacios públicos en los casos de ocupación por terceros, aplicando la recuperación extrajudicial conforme a lo establecido en la Ley 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 informarlo a la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN) con el objeto que aclare, rectifique o recupere la titularidad del mismo.

Todo acto de administración sobre espacios públicos 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 7. Derechos de los usuarios**

Los ciudadanos ejercen los siguientes derechos:

1. Prioridad en el uso y disfrute de los espacios públicos conforme a su naturaleza y destino.
2. Accesibilidad y permanencia en los espacios públicos, sin discriminación y conforme a reglas de conservación.

#### **Artículo 8. Obligaciones de los usuarios**

Los ciudadanos tienen las siguientes obligaciones:

1. Preservar, conservar y valorar los espacios públicos.
2. Utilizar los espacios públicos conforme a su naturaleza y destino.

**Predictamen recaído en los Proyectos de Ley  
1311/2016-CR y 1312/2016-CR, Ley de Gestión y  
Protección de los Espacios Públicos.**

3. Ejercer su derecho de uso y disfrute sin afectar o restringir el uso y disfrute de los mismos por los demás ciudadanos, respetando el libre acceso a los espacios públicos.
4. Denunciar ante la autoridad competente cualquier irregularidad en cuanto al uso de los espacios públicos.

**Artículo 9. Participación ciudadana**

Las municipalidades distritales y provinciales promueven la participación ciudadana en el manejo sostenible y recuperación de los espacios públicos, en tanto constituyen patrimonio colectivo de gran valor social y cultural.

Para tal fin las entidades deben garantizar el acceso de todos los ciudadanos a la información e implementan estudios, encuestas, espacios de diálogo con la sociedad civil y otras modalidades de participación directa, de acuerdo a lo establecido sobre la materia en la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley 26300, Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadano.

En caso de controversia se debe 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 27972, Ley Orgánica de Municipalidades. Así también, podrán iniciar las acciones administrativas y judiciales correspondientes.

**CAPITULO III**

**GESTIÓN DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS**

**Artículo 10. Administración, gestión y mantenimiento de los espacios públicos**

La implementación, habilitación, rehabilitación, mantenimiento y supervisión de las áreas públicas le corresponde a la entidad pública que ejerce su titularidad o función administradora. Para ello impulsan instrumentos de gestión dentro del plan sobre la materia y modelos de gestión donde intervengan los vecinos y otras entidades públicas, en la propuesta, diseño y financiación de los mismos.

Las entidades tienen la facultad de otorgar autorizaciones sobre el uso de los espacios públicos, las cuales no pueden desnaturalizar el uso público, ni restringir a los ciudadanos su libre acceso y disfrute. Los recursos recaudados son destinados a su mantenimiento, mejora y promoción de espacios públicos.

**Artículo 11 Autorización para anuncios y avisos publicitarios**

Está prohibida la instalación de anuncios y avisos publicitarios en espacios públicos, sin la autorización municipal correspondiente. En la regulación municipal sobre la materia debe primar como criterio, la conservación de la armonía del paisaje urbano, de la imagen de la ciudad, y procurará no obstaculizar el uso ni la visibilidad del espacio

**Predictamen recaído en los Proyectos de Ley  
1311/2016-CR y 1312/2016-CR, Ley de Gestión y  
Protección de los Espacios Públicos.**

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 12. Participación de la inversión privada.**

La participación de la inversión privada sobre los espacios públicos no debe desnaturalizar el uso público de los mismos, ni limitar, condicionar y/o restringir uso, goce, disfrute visual y libre tránsito por parte de la ciudadanía. Dicha participación se debe sustentar en el interés colectivo de la ciudad y tiene por finalidad ofrecer servicios accesorios y/o complementarios para asegurar la recreación activa y pasiva de la ciudadanía en general.

Se realiza conforme la normativa vigente mediante el procedimiento de concurso público. La entidad pública que autorice dicha participación debe ponerla en conocimiento de la Contraloría General de la República y la SBN en un plazo no mayor de diez (10) días, bajo responsabilidad del titular de la entidad correspondiente.

La participación de la inversión privada no podrá exceder el 15% del área total del espacio público, y debe estar ubicada de forma desconcentrada, permitiendo mejorar los servicios de conservación y mantenimiento de la calidad del espacio público.

En los casos que se determine la responsabilidad administrativa por la comisión de infracciones muy graves, conforme lo establezca el reglamento de la presente Ley, podrá declararse la caducidad del derecho otorgado.

**Artículo 13. Desafectación**

Es el acto administrativo por el cual se extingue la condición 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 competencias.

En caso de los bienes administrados por los gobiernos locales, la desafectación será efectuada conforme a la normativa vigente. Una vez concluida, el gobierno local podrá solicitar la titularidad o administración del bien, según su naturaleza, al gobierno regional o a la Superintendencia de Bienes Nacionales, conforme a los procedimientos establecidos.

La desafectación de un espacio público como un bien de dominio público es de carácter excepcional y se da sobre la base de la aplicación de criterios taxativos que deberán ser tomados en cuenta antes de determinar la procedencia de la desafectación, tales como: salud pública, seguridad ciudadana, gestión de riesgos de desastres naturales, proyectos de reestructuración, de adecuación o de renovación urbana, que impliquen modificaciones en la estructura urbana existente.

En el caso excepcional que se requiera desafectar un espacio público, la entidad debe implementar obligatoriamente la reposición de un nuevo espacio público equivalente en términos de valores ambientales, culturales y/o recreacionales similares al área que se

**Predictamen recaído en los Proyectos de Ley  
1311/2016-CR y 1312/2016-CR, Ley de Gestión y  
Protección de los Espacios Públicos.**

desafecta; además de la equivalencia en términos de área superficial o subterránea, con características similares en otra parte del mismo distrito. El nuevo espacio público debe contener la viabilidad legal y técnica a efectos que pueda ser utilizada por los ciudadanos sin mayores restricciones y en condiciones de calidad.

El proceso de desafectación deberá garantizar transparencia y mecanismos de participación y consulta. El reglamento de la presente ley precisa tales mecanismos y el procedimiento para la reposición de un nuevo espacio público.

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 14. Terrenos ganados por causas naturales**

Los terrenos ganados por causas naturales, 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 15. Instrumentos**

Las herramientas técnicas legales que facilitan la planificación, procurando la adecuada administración de los espacios públicos y aprovechamiento conforme a su finalidad son los planes, el inventario de espacios públicos de la ciudad, la valorización económica de las áreas verdes y arbolado urbano, así como guías y manuales técnicos para el diseño protección, conservación y manejo de las áreas verdes y del arbolado urbano.

Tales instrumentos están comprendidos en el Plan de Desarrollo Urbano de la jurisdicción y la forma de aplicación se determina en el reglamento de la presente Ley.

#### **Artículo 16. Planes de Espacios Públicos**

La municipalidad provincial es el órgano encargado de planificar la gestión y manejo de los espacios públicos para lo cual cuenta con el apoyo y la concertación de las entidades que cumplen funciones y/o administren el espacio de uso público.

##### **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.

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 comprendido en el Plan de Desarrollo Urbano y relacionado con los instrumentos de planeamiento urbano y las políticas ambientales y culturales de la ciudad. La Municipalidad Provincial debe elaborar y

**Predictamen recaído en los Proyectos de Ley  
1311/2016-CR y 1312/2016-CR, Ley de Gestión y  
Protección de los Espacios Públicos.**

mantener actualizado el inventario provincial de espacios públicos. La actualización del mismo debe ser realizada cada cuatro (4) años.

## **2. Plan Distrital de Espacios Públicos**

Es elaborado por el municipio distrital 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. Este plan está comprendido en el Plan Urbano Distrital, y en concordancia con los demás planes de la ciudad. Debe ser elaborado con un horizonte de diez (10) años.

Las municipalidades distritales elaboran y mantienen actualizado el inventario distrital de espacios públicos de su jurisdicción. Los inventarios municipales son actualizados cada cuatro (4) años y son remitidos a la entidad que se delegue para ello, para ser incorporados en el Inventario Provincial de Espacios públicos de la ciudad.

### **Artículo 17 Inscripción registral y remisión de información**

Se debe 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 debe remitir la documentación respectiva a la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales para la actualización del SINABIP, de conformidad a establecido en el artículo 12 de la Ley 29151, bajo responsabilidad funcional.

## **CAPÍTULO IV**

### **INFRACCIONES Y SANCIONES**

#### **Artículo 18. Infracciones**

Constituyen infracciones las acciones que atentan contra los espacios públicos:

1. Acciones que alteren las características del suelo de las áreas públicas.
2. 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.
3. Verter aguas residuales y/o residuos sólidos en los ríos, playas y en terrenos que no estén autorizados.
4. Ocupación permanente de los espacios públicos.
5. Impedimento frente a acciones de control o fiscalización de los espacios públicos.
6. No entregar información que requieran las autoridades, así como suministrar información inexacta o documentación falsa.
7. Irregularidades o faltas en la elaboración de expedientes de obras y/o en la ejecución de obras en espacios públicos.
8. Incumplimiento de las condiciones impuestas en las concesiones y autorizaciones a que se refiere esta Ley, sin perjuicio de su caducidad, revocación o suspensión.

**Predictamen recaído en los Proyectos de Ley  
1311/2016-CR y 1312/2016-CR, Ley de Gestión y  
Protección de los Espacios Públicos.**

9. Incumplimiento de los procedimientos previo a la desinfectación de un espacio público.
10. 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 19. 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, de conformidad con lo establecido en los artículos 46, 47, 48, 49, 50, 51 y 52 de la Ley 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 20. 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 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, modificada por la Ley 29622, Ley que modifica y amplía las 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. Reglamentación**

El Poder Ejecutivo, a propuesta del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, aprueba el Reglamento correspondiente en el plazo máximo de sesenta (60) días hábiles, contados desde el día siguiente de la publicación de la presente Ley.

**Segunda. 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.



**Predictamen recaído en los Proyectos de Ley  
1311/2016-CR y 1312/2016-CR, Ley de Gestión y  
Protección de los Espacios Públicos.**

### **Tercera. 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, respetando las condiciones establecidas antes de la vigencia de la presente Ley.

Dese cuenta.  
Sala de Comisiones  
Lima, mayo de 2018.