



UNIVERSIDAD
DE PIURA

FACULTAD DE DERECHO

**Comentarios a la Ley No. 31199, Ley de Gestión y
Protección de los Espacios Públicos: Definiendo el
concepto de espacios públicos**

Tesis para optar el Título de
Abogado

Daniela Alejandra Vargas Iza

**Asesor(es):
Dr. Orlando Vignolo Cueva**

Lima, junio de 2025

Aprobación

La tesis titulada “Comentarios a la Ley No. 31199, Ley de Gestión y Protección de los Espacios Públicos: Definiendo el concepto de espacios públicos”, presentada por la bachiller Daniela Alejandra Vargas Iza, en cumplimiento con los requisitos para obtener el Título de Abogado, fue aprobada por el Director de Tesis, Dr. Orlando Vignolo Cueva.



Director de tesis





UNIVERSIDAD
DE PIURA

Declaración Jurada de Originalidad del Trabajo Final

Yo, Daniela Alejandra Vargas Iza, egresado del Programa Académico de Derecho de la Facultad de Derecho de la Universidad de Piura, identificado(a) con DNI: 77157289, declaro que:

Soy autor del trabajo final titulado:

"Comentarios a la Ley No. 31199, Ley de Gestión y Protección de los Espacios Públicos: Definiendo el concepto de espacios públicos"

El mismo que presento bajo la modalidad de Tesis para optar el Título profesional de Abogado.

El texto de mi trabajo final es original y no vulnera los derechos de terceros o, de ser el caso, derechos de los coautores, incluidos los derechos de propiedad intelectual, datos personales, entre otros. En tal sentido, el texto de mi trabajo final no ha sido plagiado total ni parcialmente, para lo cual, he respetado las normas internacionales de citas y referencias de las fuentes consultadas. Asimismo, el texto del trabajo final que presento no ha sido publicado ni presentado antes en cualquier medio electrónico o físico; y que la investigación, los resultados, datos, conclusiones y demás información presentada que atribuyo a mi autoría son veraces.

En caso de detectarse el incumplimiento de lo declarado asumo frente a terceros, la Universidad de Piura y/o la Administración Pública toda responsabilidad que pueda derivarse por el trabajo final presentado. Lo señalado incluye responsabilidad pecuniaria incluido el pago de multas u otros por los daños y perjuicios que se ocasionen.

La asesoría del trabajo estuvo a cargo del siguiente docente de la Universidad de Piura:

- Dr. Orlando Vignolo Cueva, identificado con DNI: 40714312

Declaro que:

Luego de haber empleado el software de coincidencia Turnitin, revisado las fuentes de información señaladas por el autor, y en razón de mi experiencia como investigador, declaro que las ideas expuestas en el trabajo final alcanzan las condiciones de calidad, integridad y originalidad acorde a los objetivos institucionales y estándares en materia de investigación. Finalmente, no asumo responsabilidad por la posible vulneración de derechos de autor en el trabajo final referido, pues tal responsabilidad es exclusiva del autor.

Fecha: 23/05/2025.

Firma del autor¹

Firma del asesor¹

¹ Firma idéntica al DNI. No se admite digital, salvo certificado.

Dedicatoria

A mis padres, Cecilia y Martín, y a mi hermana, Valeria, por su apoyo incondicional, que me ha dado la fortaleza para enfrentar cada desafío, especialmente durante los momentos más difíciles de este camino.

Este logro es tanto mío como suyo.



Agradecimientos

A mi asesor, Orlando Vignolo, por su guía y compromiso a lo largo de este proceso.

A José Luis Valdivia, quien en algún momento fue un guía en mi camino profesional, y hoy es un gran amigo, por su respaldo, que fue clave para la culminación de este trabajo.



Resumen

En la presente tesis se analiza la Ley No. 31199, Ley de Gestión y Protección de los Espacios Públicos, destacando su definición particular de los espacios públicos y su delimitación a bienes de dominio público del Estado. Se examinan las características y clasificación de estos bienes, así como las implicancias legales y administrativas de su gestión. También se abarca cómo la urbanización, producto del traslado de población desde zonas rurales hacia áreas urbanas, ha impactado significativamente en los espacios públicos, ocasionando su reducción y la necesidad de implementar regulaciones específicas.

La Ley No. 31199 propone una primera definición integral y establece criterios y procedimientos para favorecer la planificación urbana del país. Finalmente, se comparan otras normas del sistema peruano relacionadas a estos y se propone una reinterpretación del concepto de los espacios públicos en el Perú.



Tabla de Contenido

Introducción	10
Capítulo I.....	11
Los espacios públicos en el derecho peruano.....	11
1.1. Conceptos previos	11
1.1.1. Bienes de dominio público	12
1.1.2. Bienes de dominio privado	16
1.2. Sobre la Ley No. 31199.....	18
1.2.1. Definición.....	19
1.2.2. Características	20
1.2.3. Clasificación.....	20
Capítulo II.....	22
Ley No. 31199 frente a otras fuentes legislativas	22
2.1. Comparación con la Ley No. 27972, Ley orgánica de municipalidades	22
2.2. Comparación con la Ley No. 26664, Ley de áreas verdes de uso público	23
2.3. Comparación con la Ley No. 26856, Ley de playas	23
Capítulo III.....	24
Deficiencias conceptuales en la Ley No. 31199.....	24
Capítulo IV.....	26
Conceptos fundamentales en la Ley No. 31199	26
4.1. Derecho a la ciudad.....	26
4.1.1. Postura de Henry Lefebvre	26
4.1.2. Postura de David Harvey.....	27
4.1.3. Evolución del concepto de Derecho a la ciudad	28
4.1.4. Derecho a la ciudad en la jurisprudencia peruana.....	30
4.1.5. Aplicación en la Ley No. 31199.....	34
4.2. Participación ciudadana.....	35
4.3. Inversión privada y su impacto en el desarrollo urbano	38
Capítulo V.....	43
Nuevos enfoques en la planificación urbana según la Ley No. 31199.....	43
5.1. Concepto.....	43
5.2. Marco legal.....	46
5.3. Análisis	48
5.4. Propuesta de la Ley No. 31199 y su aplicación	52
Capítulo VI.....	55
Innovaciones y procedimientos en la Ley No. 31199	55
6.1. Inventarios municipales.....	55

6.2. Inscripción en el registro de propiedad inmueble	58
6.3. Recuperación de los espacios públicos.....	60
Capítulo VII.....	64
Propuesta de conceptualización de los espacios públicos	64
Conclusiones	69
Referencias	71



Lista de figuras

Figura 1. Porcentaje de m2 de espacios públicos para el esparcimiento y recreación en zonas urbana por implementar.....	40
Figura 2. Porcentaje de m2 de espacios públicos verdes en zonas urbanas por implementar	40



Introducción

La urbanización, caracterizada por el traslado de población desde zonas rurales hacia áreas urbanas, ha impactado significativamente en los espacios públicos, ocasionando su reducción. Como resultado, diversos países han implementado regulaciones para la gestión y protección de estos espacios. En el Perú, a lo largo de los años, se han publicado diversas normas que protegen y regulan el uso de diversos espacios públicos, pero estas no han provisto una definición clara de lo que realmente constituye uno.

La Ley No. 31199, Ley de Gestión y Protección de los Espacios Públicos (en adelante, la "Ley No. 31199"), representa un avance significativo en este aspecto al proponer una primera definición integral y regular su gestión. Este trabajo se enfoca en desentrañar las complejidades y particularidades de esta ley, especialmente en relación con la definición de los espacios públicos. Además, se realiza un análisis comparativo entre la Ley No. 31199 y otras legislaciones relevantes, evaluando sus intersecciones y divergencias. Se pone especial énfasis en la planificación urbana y la participación ciudadana, elementos cruciales para la adecuada gestión de los espacios públicos. Este análisis busca no solo entender la normativa vigente, sino también ofrecer propuestas que fortalezcan la protección y aprovechamiento de estos espacios en beneficio de la colectividad.

Finalmente, se propone una ampliación de la definición de espacios públicos, adaptada a las necesidades actuales de la ciudad.

Capítulo I

Los espacios públicos en el derecho peruano

1.1. Conceptos previos

Antes de profundizar en el análisis de la regulación de los espacios públicos, es crucial comprender su origen. La Ley No. 31199, Ley de Gestión y Protección de los Espacios Públicos (en adelante, la “Ley No. 31199”) define los espacios públicos exclusivamente como bienes de dominio público, sin embargo, es necesario incluir los bienes de dominio privado en esta discusión. Por ello, se detalla qué son los bienes de dominio público y los bienes de dominio privado, su evolución a lo largo del tiempo y cómo influyeron en la configuración de los espacios públicos en la ley peruana.

A continuación, se examinará las disposiciones que han marcado el camino hacia la normativa vigente, según lo estudiado por Danós (2015).

El Código Civil de 1852 fue la primera norma que reguló, en su artículo 459, a lo que se conoce actualmente como bienes del Estado. Dicho artículo indica que:

“Son públicas, las cosas que pertenecen a una Nación y cuyo uso es de todos: comunes las que pertenecen colectivamente a una corporación legalmente reconocida; de particulares, las que pertenecen a una o más personas consideradas individualmente; destinadas al culto, las que sirven para el ejercicio de la religión del Estado y de ninguno, las que no están en propiedad de nadie o se hallan vacantes”.

Adicionalmente, en el artículo 534 del mismo cuerpo normativo, se señala que las cosas públicas son imprescriptibles.

Posteriormente, son las Constituciones de los años 1856, 1860, 1867 las que se refieren a los bienes estatales como “bienes de propiedad nacional” precisando que son enajenables, únicamente, cuando así lo indique de manera expresa la ley.

En la Constitución de 1920, artículo 41, se incluye a la imprescriptibilidad como característica de los bienes de propiedad nacional. Asimismo, se dispone a los ríos y caminos públicos como “cosas públicas”, y que no pueden ser materia de propiedad privada.

Lo anterior “constituye una inicial caracterización de bienes que tiene los atributos propios de los que posteriormente se les denominará bienes de dominio público, en particular su carácter inalienable” (Danós, 2015, p. 497).

Años después, el Código Civil de 1936 incluye en su artículo 822 un nuevo concepto dentro del listado de los bienes del Estado: los bienes de uso público. Este concepto se menciona junto con el mar territorial y sus playas, los bienes que le corresponden por título legal, entre

otros. Sin embargo, el Código no define qué bienes se consideran de uso público, lo que genera incongruencia con el resto de los bienes mencionados en dicho artículo, ya que algunos de estos comparten la característica de “uso público”. Adicionalmente, se especifica que los bienes de uso público, además de ser imprescriptibles, son inalienables.

Actualmente, producto de la aparición de normativa sectorial, el Código Civil vigente renunció a tener regulado a los bienes del Estado o de uso público.

Otro punto de inflexión en la normativa peruana es la Constitución vigente de 1993, en la que se hace referencia a los bienes de dominio público – tal y como los conocemos ahora – y rescata las características de inalienabilidad e imprescriptibilidad ya conocidas, pero, además, incluye la posibilidad de otorgar estos bienes en concesión a los privados para su explotación.

Cabe resaltar que la regulación de los bienes de dominio público en el Perú es abordada de manera fragmentada por leyes que los norman individualmente, dependiendo del tipo de bien. Es así como, la primera norma en establecer la diferencia entre los bienes de dominio público y privado es el Reglamento General de Procedimientos Administrativos de los Bienes de Propiedad Estatal, aprobado mediante Decreto Supremo No. 154-2001-EF (actualmente derogado).

Este reglamento precisa en el Artículo II, que para que los bienes sean considerados de dominio público deben estar destinados al uso o servicio público, principalmente. Asimismo, sobre estos, la Administración ejerce potestades reglamentarias, administrativas y de tutela conforme lo indique la ley.

Por otra parte, en el Artículo III, se menciona que los bienes de dominio privado son aquellos que siendo de propiedad de una entidad pública no están destinados a un uso público ni afectados al servicio público, y sobre los cuales se ejerce el derecho de propiedad con todos sus atributos.

Ahora, el análisis detallado a continuación, se centrará en explorar en profundidad la situación legislativa actual de estos dos tipos bienes, lo cual permitirá comprender mejor los desafíos de la gestión de los espacios públicos.

1.1.1. Bienes de dominio público

Actualmente, en el marco de la Ley No. 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales (en adelante, la “Ley No. 29151”) y su Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo No. 008-2021-VIVIENDA, (en adelante, el “Reglamento de la Ley 29151”) los bienes de dominio público, también conocidos como bienes demaniales, son bienes caracterizados por

tener un régimen especial respecto a su uso y protección. Estos están destinados al uso o servicio público, en beneficio de la colectividad.

Su definición se realiza en la Ley No. 29151 mediante un listado¹, el cual no se limita exclusivamente a este. Además, es importante resaltar que, aparte de la Ley No. 29151 y su reglamento, existen normas especiales que regulan individualmente a algunos de los bienes listados.

Respecto a su titularidad, estos le corresponden a la Administración Pública; sin embargo, según Jiménez (2022) existen dos planteamientos sobre la forma en que esta se ejerce: (i) como un derecho de propiedad o (ii) como una potestad de intervención.

La tesis (i) es la defendida por Maurice Hauriou, quien afirma que el dominio público constituye un derecho de propiedad del Estado, con la particularidad de que los bienes sobre los que recae tienen una finalidad pública. Esta es capaz de ser ejecutada por la Administración misma o por particulares mediante la concesión. Asimismo, sostiene que estos bienes son susceptibles de apropiación; sin embargo, se cuestiona esta premisa en función a, por ejemplo, los mares o los bosques, mas no de bienes públicos individualizados (sede de una universidad). Asimismo, mediante la acción reivindicatoria, la Administración se encuentra habilitada para recuperar estos últimos.

Este proceso permite al propietario de un bien reclamar su posesión contra aquellos que lo poseen sin ser propietarios legítimos. Esta es una acción real, imprescriptible, que busca proteger los derechos del propietario, solicitando la restitución del bien en cuestión (Torres, 2021).

La tesis (ii) es la propuesta por León Diguít quien sostiene que los bienes de dominio público no pueden ser susceptibles de propiedad, debido a que el Estado no puede disponer de ellos como lo haría un propietario *per se* al ser incompatibles con la inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad que los caracterizan, excluidos del tráfico jurídico. Por

¹ Aquellos bienes estatales destinados al uso público como playas, plazas, parques, infraestructura vial, vías férreas, caminos y otros, cuya administración, conservación y mantenimiento corresponde a una entidad; aquellos que sirven de soporte para la prestación de cualquier servicio público como los aportes reglamentarios, escuelas, hospitales, estadios, establecimientos penitenciarios, museos, cementerios, puertos, aeropuertos; los bienes reservados y afectados en uso a la defensa nacional; los palacios, las sedes gubernativas e institucionales y otros destinados al cumplimiento de los fines de responsabilidad estatal; o cuya concesión compete al Estado; y aquellos que por su naturaleza las leyes especiales les han asignado expresamente dicha condición. Tienen el carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables. Sobre ellos, el Estado ejerce su potestad administrativa, reglamentaria y de tutela conforme a ley. Los bienes de dominio público comprenden a los predios de dominio público y a los inmuebles de dominio público. Los predios de dominio público se rigen por las normas del SNBE, y, de acuerdo con sus particularidades, por sus respectivas regulaciones especiales. Los inmuebles de dominio público se rigen por las normas del SNA y, según sus particularidades, por sus respectivas regulaciones especiales.

el contrario, el Estado tiene un deber de protección y garantía sobre estos; además de regular y gestionar su uso y aprovechamiento adecuado con una finalidad de interés general (Vásquez, 2008).

Ahora bien, la presente tesis se alinea con la postura de Jiménez (2022) al considerar que nuestro ordenamiento jurídico se ha adherido a la segunda tesis, ya que reconoce que el Estado es titular de los bienes porque ejerce potestad administrativa sobre estos, destinados a un fin general. En caso contrario, es decir, si se considera al Estado como propietario, no existiría mucha diferencia entre los bienes de dominio público y los bienes de dominio privado, ya que los primeros serían disponibles por voluntad del legislador. Asimismo, no sería clara la aplicación de la figura de la desafectación, mediante la cual un bien de dominio público pierde la naturaleza para el uso o servicio público al cual estaba destinado, para convertirse en un bien de dominio privado.

Respecto a esto último, los bienes de dominio público se usan en beneficio de la ciudadanía, en cumplimiento de los intereses del Estado y para diferenciarlos del resto de bienes, la afectación es el recurso que determina su nivel de demanialidad, por medio de mandato legal. Para establecer lo anterior, se toman en cuenta la naturaleza del bien, el tipo de servicio, el modo de afectación, etc.

En cuanto al régimen de protección, este encuentra su fundamento en el artículo 73 de la Constitución, cuando se describe a los bienes de dominio público como inalienables e imprescriptibles y, por ende, inembargables. Según lo indica Danós (2015):

Si bien el precepto constitucional dispone que los bienes de dominio público gozan de los atributos de inalienabilidad e imprescriptibilidad, se ha entendido pacíficamente en nuestro medio por la doctrina y la jurisprudencia constitucional, que se encuentra implícito el carácter inembargable de los mismos, por las mismas razones que justifican la creación de la categoría jurídica del dominio público para garantizar la afectación o reserva de determinados bienes estatales para su uso público o para servir de soporte en la prestación de los servicios públicos. (pp. 502-503)

Al conferirles dichas características, nuestro ordenamiento jurídico les otorga un régimen de inmunidades especiales, el cual garantiza que los bienes de dominio público no puedan disponerse física ni jurídicamente y que permanezcan siempre disponibles y al servicio de la comunidad. (Jiménez, 2022)

A continuación, se abordará a detalle cada uno de los aspectos que caracterizan a los bienes de dominio público:

- **Inalienable:** Es la limitación que impide que los bienes ingresen al tráfico patrimonial y, por ende, que sean transferidos a título oneroso o gratuito o sean objeto de actos de disposición o gravamen a favor de algún particular. Asimismo, "... supone que las ventas de bienes demaniales son nulas de pleno derecho y no pueden ser subsanadas o convalidadas; la inalienabilidad puede ser alegada como vicio y la acción de reclamar le pertenece a cualquiera" (Fernández, como se cita en Bernal, 2006, p. 271). Con esta, se busca preservar tanto la integridad física como jurídica de los bienes, con el objetivo de que contribuyan al cumplimiento de los objetivos de desarrollo nacional, regional o local. Cabe señalar que lo anterior, no restringe la posibilidad de la concesión a favor de particulares, ya que mediante dicha figura no se otorga la propiedad, sino más bien un derecho de aprovechamiento. La Administración no pierde titularidad sobre los bienes; en cambio, los concede temporalmente a un tercero (Jiménez, 2022).

En conclusión, la inalienabilidad significa solo que el bien queda excluido del tráfico jurídico privado, aunque sigue siendo posible realizar otros actos de disposición bajo el Derecho Público, siempre y cuando no se modifique la afectación del bien en cuestión (Bernal, 2006). Como señala Sainz (como se cita en Bernal, 2006): "La regla de la inalienabilidad garantiza la vinculación del bien con la función pública a la que se encuentra afectado. Tal regla no implica la indisponibilidad absoluta del bien, solo lo excluye del tráfico jurídico privado". (p. 271)

- **Imprescriptible:** Es un mecanismo jurídico de protección de los bienes de dominio público en caso de inacción por parte de las entidades públicas responsables, ya sea por negligencia o indiferencia, frente a posibles ocupaciones de estos bienes por terceros (i.e. posesión ilegítima). Su objetivo es impedir la obtención de la propiedad de los bienes de dominio público por un particular, ya sea por vía notarial o judicial, a través de uso, posesión o permanencia física. Tampoco es posible que un particular invoque la presunción de *res nullius* a favor de sí mismo, ya que ninguna autoridad avalará o aceptará sus argumentos, considerando que el bien de dominio público no perderá su condición de tal, ni la Administración su titularidad (Jiménez, 2022).

La protección que recae sobre los bienes de dominio público opera de pleno derecho. Como menciona Clavero (2009, como se cita en Jiménez, 2022), aunque los bienes estén inscritos indebidamente en Registros Públicos a favor de un particular, estos continuarán siendo de dominio público. En estos casos, primará el título que deriva de la ley sobre una inscripción registral, la cual no es constitutiva de derecho.

Este régimen de imprescriptibilidad deriva directamente del hecho de que los bienes demaniales están fuera del comercio, ya que se destinan al uso o servicio público; en consecuencia, lo que no forma parte del tráfico comercial no puede adquirirse por prescripción. Estos bienes solo podrán ser susceptibles de prescripción si se convierten en bienes patrimoniales, mediante la desafectación.

Como lo indica Chinchilla (como se cita en Bernal, 2006): "... la imprescriptibilidad no es un atributo derivado de la naturaleza de las cosas, sino de su afectación, la desafectación convierte a un bien en patrimonial y prescriptible". (p. 272)

- **Inembargable:** Esta característica no es considerada dentro del artículo 73 de la Constitución; sin embargo, el Reglamento de la Ley No. 29151 la considera junto a las dos características mencionadas anteriormente. El propósito de este aspecto es evitar que los bienes de dominio público se vean afectados por medidas cautelares, gravámenes contractuales o liquidaciones judiciales en donde el Estado sea deudor, ya que se busca preservar su permanencia dentro del ámbito estatal.

La inembargabilidad encuentra su fundamento en el principio de autotutela administrativa permite la defensa y promoción del interés colectivo; esta característica combina la inalienabilidad y la imprescriptibilidad, ya que los bienes demaniales no pueden ser vendidos, gravados, ni pueden perderse a través de la prescripción adquisitiva impulsada por particulares. Por lo tanto, no pueden ser objeto de venta o liquidación por parte de terceros en un proceso de ejecución judicial. (Jiménez, 2022)

1.1.2. Bienes de dominio privado

Los bienes de dominio privado, también llamados bienes patrimoniales, son aquellos bienes que se encuentran sujetos al derecho administrativo y de manera subsidiaria al derecho privado que, aun siendo propiedad de la Administración Pública, no son destinados al uso o servicio público (Laguna de Paz, 2023).

Estos se utilizan para propósitos internos de la entidad titular, con todos los atributos que el derecho de propiedad conlleva. Esto significa que pueden entrar en el tráfico comercial y, por tanto, no cuentan con las prerrogativas y limitaciones propias de los bienes de dominio público.

Los bienes de dominio privado son producto de la desafectación de los bienes de dominio público, en otras palabras, es un bien que pierde su naturaleza o condición para el uso o servicio público; ello permite el otorgamiento de un derecho sobre los mismos.

A mayor abundamiento, la desafectación ocurre tras una evaluación técnica legal de una serie de aspectos como la ubicación y la extensión del bien, además, requiere un sustento suficiente para justificar la pérdida de la finalidad pública.

Es preciso indicar que los bienes de dominio privado comparten una característica con los de dominio público: la imprescriptibilidad, conforme lo señala la Ley 29618, Ley que establece la presunción de que el Estado es poseedor de los inmuebles de su propiedad y declara imprescriptibles los bienes inmuebles de dominio privado estatal. Lo anterior se debe a que, aunque el artículo 23 de la Ley No. 29151 dispone que los predios son de dominio del Estado, incluso cuando no están inscritos en el Registro de Predios y no pertenecen a particulares ni a Comunidades Campesinas, la apropiación de terrenos estatales ha sido inevitable debido a la falta de presencia estatal en ellos. Esta situación ha llevado a que particulares intenten adquirir dichos predios a través de la prescripción adquisitiva de dominio.

En respuesta a esta situación, el legislador implementa un mecanismo de defensa sobre los bienes estatales: declara al Estado como poseedor de los terrenos de su propiedad, con la finalidad de desincentivar las posibles invasiones, según lo mencionado anteriormente.

Así, la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales tiene la exhaustiva tarea de asegurar el manejo y la gestión de estos bienes conforme se indica en la Ley No. 29151 y su reglamento.

Estas normas coinciden con el Código Civil respecto a las formas en las que se adquiere y transfiere la propiedad de este tipo de bienes, al encontrarse dentro del tráfico jurídico, a diferencia de los bienes de dominio público.

Al respecto, para obtener un bien patrimonial se deben seguir una serie de procedimientos internos, que se encuentran regulados en la Ley No. 29151 y su reglamento. De conformidad con lo indicado anteriormente, a continuación, se ofrece una breve descripción de algunas de las figuras jurídicas que pueden ser objeto los bienes patrimoniales:

- **Superficie:** Permite a un tercero hacer, tener y mantener temporalmente en propiedad, una construcción sobre un terreno ajeno, la cual retornará a su titular una vez que el plazo de la superficie culmine. La entidad pública puede ceder un terreno en uso temporal hasta por 99 años, a título oneroso. Esta puede efectuarse por subasta pública y, excepcionalmente, de manera directa, lo cual la diferencia de lo regulado en el Código Civil peruano.

- **Compraventa:** El bien a ser vendido por la entidad pública correspondiente requiere de una causa justificada, ello para evitar que el Estado transfiera bienes solo por contar con la facultad para hacerlo. Esta se efectúa por subasta pública de oficio y,

extraordinariamente, en forma directa a solicitud del particular. Algo que lo hace similar a la compraventa regulada en el Código Civil, es que el contrato debe ser suscrito por ambas partes.

- **Permuta:** Mediante esta figura una entidad o un particular puede adquirir un bien de propiedad privada del Estado a cambio de un bien de su propiedad debidamente inscrito, siempre que ambos bienes tengan un valor equivalente. El procedimiento puede iniciarse de oficio o a solicitud de parte. Es preciso indicar además que puede tener por objeto bienes futuros.

- **Arrendamiento:** Se otorga a un tercero el derecho a usar temporalmente un predio desocupado por una renta convenida. El arrendamiento se constituye por dos modalidades, la subasta pública y la manera directa. Al igual que la compraventa, para esta figura se requiere la suscripción de un contrato.

- **Usufructo:** Es el derecho real que permite a un tercero usar y disfrutar temporalmente de un terreno hasta por un plazo de 30 años, renovables. Asimismo, puede constituirse por medio de subasta pública o directa.

1.2. Sobre la Ley No. 31199

La Ley No. 31199 tiene su origen en los Proyectos de Ley No. 01311, Ley de gestión de espacios públicos, propuesto por la Congresista Marisa Glave Remy, y No. 01312, Ley para la protección de los espacios públicos, presentado por la Congresista Indira Huilca Flores. Ambos proyectos compartían como objetivo principal abordar la problemática de los espacios públicos en el contexto peruano.

El Proyecto de Ley No. 01311 (2017) tenía como objetivo 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 (...)”. Asimismo, “establece la definición de espacio público, como aquel elemento esencial y vinculante entre la ciudad y el ciudadano (...)”.

Por otro lado, el Proyecto de Ley No. 01312 (2017) estaba enfocado en establecer un marco normativo para “la protección de los espacios públicos a nivel nacional y de esta manera contribuir con [su] protección, manejo y sostenibilidad (...) como elementos esenciales para la mejora de la calidad de vida de las personas y del ambiente en la ciudad”.

Reconociendo que ambos proyectos tenían un objeto similar: los espacios públicos, el Congreso de la República decide acumularlos, a efectos de que haya una sola normativa que regule su gestión y protección.²

Los motivos detrás de ambas propuestas legislativas radicaban en la creciente urbanización, la informalidad que esta acarrea, las constantes ocupaciones ilegales en zonas no urbanas y la ausencia de planificación urbana en nuestro país.

De este modo, la Ley No. 31199 establece un marco normativo orientado a “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”.

En la siguiente sección se expondrá la definición, características y la clasificación de los espacios públicos, según lo regulado en la Ley No. 31199 y su reglamento, vigentes.

1.2.1. Definición

La Ley No. 31199, publicada el 22 de mayo de 2021, propone, por primera vez, una definición para el espacio público, y les otorga un reconocimiento explícito. Esto es producto de la gran cantidad de normas que existen sobre los distintos tipos de bienes que califican como espacios públicos (p.ej. parques o playas) y lo variada que es la regulación de una respecto de otra. Por consiguiente, el legislador consideró necesario crear una ley en la que se estructurase la normativa dispersa existente; lo cual contribuye, finalmente, a “definir” el espacio público.

El artículo 3 de la Ley No. 31199 procede a definir al espacio público como:

... 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 artículo 4, por su parte, precisa que el espacio público está “... sometido a un régimen jurídico especial que rige las condiciones de su utilización y el desarrollo de diversas actividades en él”.

De lo mencionado, se pueden desprender ciertas características de los espacios públicos: (i) todo espacio público es un bien de dominio público, que (ii) se encuentra en suelo urbano y

² Congreso de la República del Perú. (2018). *Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 0311/2016-CR y 1312/2016-CR, Ley de Gestión y Protección de los Espacios Públicos*. https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictámenes/Proyectos_de_Ley/01311DC08MAY20180605.pdf

que (iii) el Estado es el encargado de gestionarlos y mantenerlos en buenas condiciones. De esa manera, podrán cumplir con (iv) el propósito colectivo al cual están destinados.

Asimismo, el citado artículo 3 ofrece algunos ejemplos de espacios públicos, como “... las zonas para la recreación pública activa o pasiva, calle, 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”.

1.2.2. Características

Por otro lado, el artículo 5 del Reglamento de la Ley No. 31199, aprobado por el Decreto Supremo No. 001-2023-VIVIENDA (en adelante, el “Reglamento”), publicado el 3 de marzo de 2023, enumera las siguientes características clave que definen con mayor precisión lo que se considera como un espacio público:

- Deben ser espacios abiertos de uso público, de titularidad estatal.
- Son bienes de dominio público, es decir, inalienables, inembargables e imprescriptibles.
- Están localizados dentro del ámbito de intervención de los Instrumentos de Planificación Urbana y Planes Urbanos Distritales establecidos por las municipalidades, que los integra a la urbe, volviendo esencial su gestión eficaz.
- Se destinan al uso y disfrute colectivo de la ciudadanía y a promover actividades como el descanso, la recreación, la expresión cultural, el intercambio social, el entretenimiento y la movilidad.
- Son diseñados y/o adaptados según sea el caso, bajo condiciones de accesibilidad universal y priorizando su multifuncionalidad, contribuyendo a la finalidad pública que estos tienen y extendiendo la posibilidad de que los espacios en cuestión puedan adaptarse a diversos propósitos, nuevamente, en virtud de la comunidad a su alrededor.

Adicionalmente, el artículo 9 del Reglamento menciona como elementos constitutivos de los espacios públicos a las áreas verdes, tanto naturales como intervenidas, las superficies pavimentadas u otros elementos complementarios, el mobiliario urbano, la señalización, la infraestructura de soporte y los servicios públicos esenciales como alumbrados, telecomunicaciones, saneamiento y distribución de gas.

1.2.3. Clasificación

Por otra parte, el artículo 8 del Reglamento, distingue tres tipos de espacios públicos y precisa que este listado no es limitativo:

- Aquellos destinados a la movilidad urbana, como las vías peatonales o para los vehículos no motorizados, lo cual aporta a la finalidad comunal del espacio público, ya que promueve el desplazamiento del ciudadano sin exclusión, y así permite el acceso a toda la urbe, a los servicios que esta otorga y a las oportunidades que se encuentran en la ciudad.

- Aquellos destinados a la recreación pública, por ejemplo, las plazas, anfiteatros, losas deportivas, parques y jardines. Los espacios listados son aquellos que favorecen la finalidad comunal del espacio público como tal, ya que facilita la socialización entre los ciudadanos, y su participación y desarrollo en actividades, en su mayoría, recreativas.

- Aquellos sobre áreas naturales, tales como las zonas de playa y áreas protegidas, ecosistemas frágiles, entre otros, que estén regulados por normativa especial para garantizar su preservación, y que protegen, a su vez, a la biodiversidad que se encuentra en estos espacios y al entorno, para que el ciudadano pueda disfrutar de estos.



Capítulo II.

Ley No. 31199 frente a otras fuentes legislativas

La Ley No. 31199 regula de manera integral los espacios públicos, lo que la distingue de normas previas, que abordan el tema de manera parcial. A continuación, se analiza qué elementos han sido tomados de las normas mencionadas en la exposición de motivos del proyecto de Ley No. 1311/2016-CR, relacionadas a los bienes públicos en el Perú, y cómo estos han sido utilizados para construir el concepto de espacios públicos en la Ley No. 31199.

2.1. Comparación con la Ley No. 27972, Ley orgánica de municipalidades

La Ley No. 27972, la Ley orgánica de municipalidades, publicada el 27 de mayo de 2003 (en adelante, la “LOM”), no define ni regula de manera expresa a los espacios públicos de forma integral. Sin embargo, se pueden identificar algunos artículos que describen las características de los bienes de dominio público que han sido recogidas en la Ley No. 31199 para definir a los espacios públicos.

El artículo 55 establece, en su tercer párrafo, que los bienes de dominio público de las municipalidades son inalienables e imprescriptibles.

El artículo 56, menciona como bienes de propiedad municipal a los bienes inmuebles y muebles de uso público destinados a servicios públicos locales, así como también a los aportes provenientes de habilitaciones urbanas. Además, se precisa que las vías y áreas públicas con subsuelo y aires son bienes de dominio y uso público.

Asimismo, el artículo 62 señala que las playas, ríos, manantiales, corrientes de agua y lagos son bienes de uso público, pudiendo ser objeto de concesión.

A su vez, el artículo 59 menciona los bienes municipales pueden ser transferidos, concesionados, arrendados, entre otras figuras, mediante acuerdo de concejo municipal que se realiza a través de subasta pública, mientras que el artículo 65 permite su cesión en uso o concesión en explotación a personas jurídicas del sector privado, únicamente cuando sean destinados a la realización de obras o servicios de interés social.

De esta manera, la Ley No. 31199, incorpora las características de los bienes públicos recogidos en la LOM para los espacios públicos. En particular, mantiene la inalienabilidad e imprescriptibilidad y recoge dentro de su definición, a las calles, vías peatonales y para motorizados, playas del litoral, complejos deportivos, áreas verdes, entre otros, reafirmando su carácter de bienes de dominio público.

2.2. Comparación con la Ley No. 26664, Ley de áreas verdes de uso público³

La Ley No. 26664, por la cual dictan disposiciones referidas a la administración de las áreas verdes de uso público, fue publicada el 22 de setiembre de 1996 y, actualmente, se encuentra derogada por la LOM. Si bien el texto de esta norma es breve, menciona, en su artículo 1, las áreas que serían consideradas de uso público y sus características, conforme a lo siguiente:

Los parques metropolitanos y zonales, plazas, plazuelas, jardines y demás áreas verdes de uso público bajo administración municipal forman parte de un sistema de áreas recreacionales y de reserva ambiental con carácter de intangibles, inalienables e imprescriptibles. Su promoción, organización, administración, desarrollo y mantenimiento es competencia exclusiva de cada municipalidad distrital o provincial ...

Esta disposición, aunque limitada, destaca el carácter recreacional y ambiental de los espacios públicos, además del carácter intangible, inalienable e imprescriptible; aspectos que se abordan en la definición de espacios públicos de la Ley No. 31199. Inclusive, considera expresamente a las plazas, parques y áreas verdes como ejemplos de espacios públicos.

2.3. Comparación con la Ley No. 26856, Ley de playas

Por último, mediante la Ley No. 26856, publicada el 8 de setiembre de 1997, se declara que las playas del litoral son bienes de uso público, inalienables e imprescriptibles.

Además, se les definen como:

Área donde la costa se presenta como plana descubierta con declive suave hacia el mar y formada de arena o piedra, canto rodado o arena entremezclada con fango más una franja no menor de 50 metros de ancho paralela a la línea de alta marea.

Asimismo, se declara zona de dominio restringido a la franja de 200 metros, la cual se ubica luego de la franja de 50 metros mencionada en el párrafo anterior. Dicha zona está destinada para el disfrute de la población, la misma que no puede ser objeto de adjudicación o construcción; salvo que se opte por desafectar el área.

De este modo, la Ley No. 31199, además de incluir a las playas y demás áreas naturales dentro de la definición de espacios públicos, reafirma el carácter inalienable e imprescriptible y reconoce su función recreacional y descanso para estos (referido a la franja de 200 metros destinada al disfrute de la ciudadanía).

³ Es importante mencionar a la Ordenanza 1852-MML, publicada el 28 de diciembre de 2014, Ordenanza para la Conservación y Gestión de Áreas Verdes, la cual precisa el marco normativo para la gestión de áreas verdes en Lima, e indica que son de carácter intangible, inalienable e imprescriptible. Estas son características que también se utilizan para describir a los bienes de dominio público, y por ende, a los espacios públicos.

Capítulo III

Deficiencias conceptuales en la Ley No. 31199

De acuerdo con lo expuesto en el numeral 2 anterior, se evidencia la ausencia de un concepto vertebrador que defina, verdaderamente, qué es un espacio público. La Ley No. 31199 y su reglamento, en un esfuerzo por ofrecer una definición completa, no solo incorporaron fragmentos de las normas sectoriales mencionadas, sino que también incluyeron dentro de la lista de espacios públicos a aquellos bienes regulados en dichas normas, sin añadir aspectos relevantes o nuevos.

Esto resulta insuficiente ya que la fragmentación normativa genera una falta de claridad y coherencia en la definición impuesta por la Ley No. 31199, afectando además su potencial como herramienta clave en la planificación urbana.

Por otro lado, la Ley No. 31199 presenta un enfoque predominantemente arquitectónico, ya que considera la configuración física de los espacios públicos como elemento base para poder definirlos, indicando además que son espacios de dominio y uso público y, como resultado, elabora un listado. Aunque este enfoque podría ser útil en la categorización e identificación de los espacios públicos, no llega a capturar la multifuncionalidad de dicho término en el contexto urbano actual como, por ejemplo, resaltando los aspectos sociales y ambientales.

Lo indicado anteriormente podría provocar la interpretación discrecional de la Ley No. 31199, debido a que, principalmente, la LOM y la Ley No. 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (en adelante, la “Ley No. 27867”) otorgan amplias competencias a los gobiernos y locales y regionales, respectivamente, en la planificación, regulación y mantenimiento de sus bienes; la autonomía otorgada a estas, puede haber generado, antes de la publicación de la Ley No. 31199, regulaciones específicas que no estén alineadas con sus disposiciones, creando confusión y conflictos en su aplicación.

Como resultado, los gobiernos podrían priorizar sus intereses; un espacio público podría estar sujeto a diferentes regulaciones dependiendo de la jurisdicción en la que se encuentre, lo que conducirá a inconsistencias en su gestión, que afectan las políticas urbanas nacionales.

Frente a esta situación, y dado nuestro limitado desarrollo conceptual respecto a los espacios públicos, resulta necesario analizar normativa comparada que aborde este tema de manera más detallada y sólida. Este es el caso de Colombia, por ejemplo; en el Decreto 1077, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y

Territorio, se establece expresamente en el artículo 2.2.3.2.1 que el espacio público es un “elemento articulador y estructurante fundamental del espacio en la ciudad, así como el regulador de las condiciones ambientales de la misma, y ... uno de los principales elementos estructurales de los Planes de Ordenamiento Territorial”.

Se observa que la definición del espacio público se articula de manera coherente, ya que no se le trata como un elemento aislado, sino que abarca todos los aspectos en los que influye y se relaciona dentro del marco legal colombiano.

Dicho lo anterior, como se indica líneas arriba, a pesar del intento de definir el concepto en cuestión, que agrupa y clasifica los espacios, el contenido de la Ley No. 31199 es una reproducción de ciertas normas, sin ofrecer una integración significativa. Esto limita su capacidad para adaptarse a los desafíos urbanos actuales del país, como la expansión urbana descontrolada, la informalidad y el crecimiento poblacional.

Esta aproximación no le otorga a su identidad un sello característico que capture la esencia de lo que constituye un espacio público en términos jurídicos, como lo hace la legislación colombiana que, conforme a lo expuesto, considera al espacio público como un elemento fundamental del urbanismo en general y, además de otorgarle un rol jurídico importante, es una pieza clave dentro de la planificación estratégica de la ciudad.

En consecuencia, esta situación puede generar una serie de desafíos en términos de gestión como de regulación de los espacios públicos en el Perú. La ausencia de una definición clara y unificada del espacio público, y su dependencia de las normas preexistentes, evidencia la necesidad de una revisión y replanteamiento de la Ley No. 31199. Esta revisión debería adoptar un enfoque más amplio y multidimensional que lo coloque como el elemento fundamental del planeamiento urbano. Solo de esa forma, se podrá abordar de manera adecuada el problema de la dispersión legislativa y asegurar que las políticas que fueron diseñadas para los espacios públicos sean efectivas en su aplicación.

Capítulo IV

Conceptos fundamentales en la Ley No. 31199

A partir de la premisa anterior, resulta indispensable analizar los conceptos fundamentales que la Ley No. 31199 incorpora, y que forman parte de la base sobre la cual se estructura.

4.1. Derecho a la ciudad

En el artículo 2 de la Ley No. 31199, se recogen los principios que guían la gestión de los espacios públicos, entre los cuales, se encuentra el derecho a la ciudad en el numeral 1 el cual:

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 el Perú en la materia, con la finalidad de alcanzar el pleno ejercicio de un nivel de vida adecuado.

Carrión y Dammert-Guardia (2019) señalan que el derecho a la ciudad es más una categoría política que una jurídica y que existen dos enfoques para explicar su origen y uso, convergentes y complementarios entre sí. Uno es el propuesto por Henry Lefebvre, el cual se refiere a la producción de la ciudad en un contexto capitalista; y el otro, por David Harvey, quien amplía dicha noción desde la producción hasta la ciudad deseable.

Conforme a lo anterior, se procederá a desarrollar las posturas de los exponentes mencionados para determinar el origen del derecho a la ciudad y la razón por la cual se le incluyó en los principios de la Ley No. 31199:

4.1.1. Postura de Henry Lefebvre

Lefebvre, filósofo y sociólogo francés, escribió “El derecho a la ciudad” en 1968. El término de “derecho a la ciudad” fue incluido por primera vez dentro del contexto de la industrialización; en el libro de Lefebvre se analiza el cambio que generó la industrialización en los países capitalistas y cómo la ciudad se subordina a esta.

Además, narra cómo la clase obrera fue marginada fuera de los centros urbanos y reubicada en la periferia, zonas que estaban poco urbanizadas, convirtiéndose en víctimas de la segregación social.

Para Lefebvre, la centralidad es el rasgo más importante de la ciudad porque permite las creaciones, las relaciones sociales, el intercambio y la riqueza (Goonewardena, 2011).

En consecuencia, la ciudad se convirtió en un espacio de conflicto en el que las distintas clases sociales lucharon para ocupar el centro de esta y así moldearla en función de sus propias necesidades y aspiraciones (Moreno, 2022).

De este modo, surge el derecho a la ciudad, entendido como el derecho “(...) a la vida urbana, a la centralidad renovada, a los lugares de encuentros y cambios, a los ritmos de vida y empleos del tiempo que permiten el uso pleno y entero de estos momentos y lugares, etc.” (Lefebvre, 1973, p. 167). Asimismo, Lefebvre (1973) lo define como:

... una forma superior de los derechos: derecho a la libertad, a la individualización en la socialización, al hábitat y al habitar. El derecho a la obra (a la actividad participante) y el derecho a la apropiación (muy diferente al derecho de propiedad) (p. 159)

Para la clase obrera, se convirtió en una meta, en un deseo de gozar de aquella ciudad renovada, ya que facilita las circunstancias y los recursos de la sociedad. Por lo tanto, el derecho a la ciudad, bajo la postura de Lefebvre, propone que los habitantes se reapropien de la ciudad (Moreno, 2022).

Finalmente, en términos generales, Lefebvre plantea que es necesario reflexionar sobre lo urbano, y sugiere establecer un urbanismo experimental que integre el estudio de los fenómenos urbanos con un enfoque jurídico capaz de transformar la cotidianidad en las ciudades. (Paquot, 2011).

4.1.2. Postura de David Harvey

David Harvey (2003), geógrafo inglés, delimita al derecho a la ciudad como un: derecho activo a hacer una ciudad diferente, a adecuarla un poco más a nuestros anhelos y a rehacernos también nosotros de acuerdo a una imagen diferente ... [d]ebemos imaginarnos una ciudad más inclusiva, ... basada no solo en una diferente jerarquización de los derechos sino también en diferentes prácticas políticas y económicas (como se cita en Pisarello, 2008).

Asimismo, introduce la noción de la acumulación por desposesión, también llamada gentrificación, que alude a los procesos de búsqueda de elevación de la plusvalía de un terreno urbano, mediante procedimientos de despojo a sus pobladores originarios para un “redesarrollo urbano” y que estos terrenos sean destinados para la clase alta. Al respecto, Harvey (2013, como se cita en Ziccardi, 2019, p. 74) analiza el papel determinante de la urbanización en la absorción de excedentes de capital, y las repercusiones sociales que trajo consigo la pérdida de terrenos.

Lo anterior, daba lugar a rebeliones urbanas, como iniciativas de movimientos políticos, y esto provocaba que el poder político como tal, plantee la reorganización de la vida urbana como mejor le parecía. Harvey (2013, como se cita en Ziccardi, 2019), entonces, propone, entre otras alternativas, las asambleas populares, dejando de lado la participación de las clases altas en estos procesos, para promover la reconfiguración de la vida urbana, la erradicación de la pobreza y la desigualdad.

De tal modo, sostiene que:

El derecho a la ciudad tiene que plantearse, no como un derecho a lo que ya existe, sino como un derecho a reconstruir y recrear la ciudad como un cuerpo político socialista con una imagen totalmente diferente, que erradique la pobreza y la desigualdad social y que cure las heridas de la desastrosa degradación medioambiental (2013, como se cita en Molano, 2016, p. 10).

En ese sentido, propone lo siguiente:

Hay que derrocar y reemplazar la totalidad del sistema capitalista de acumulación perpetua, junto con sus estructuras asociadas de clase explotadora y poder estatal. La reivindicación del derecho a la ciudad es una estación intermedia en la ruta hacia ese objetivo (2013, como se cita en Molano, 2016, p. 11).

4.1.3. Evolución del concepto de Derecho a la ciudad

Ahora bien, el concepto de “derecho a la ciudad” ha evolucionado desde su formulación por Lefebvre en 1968. Aunque el término fue introducido como una crítica, este ha sido reinterpretado y utilizado por diversos actores, en diferentes ámbitos. En esta sección, se explorará cómo el derecho a la ciudad ha evolucionado y cómo ha sido abordado desde diferentes perspectivas.

Al respecto, Carrión y Dammert-Guardia (2019) señalan que:

Uno de los rasgos más relevantes en las últimas décadas en América Latina es el posicionamiento del derecho a la ciudad como categoría analítica, de movilización política, de debate público y de principio normativo o jurídico. Lo que Lefebvre (1968) propuso como un concepto para discutir el sistema capitalista y el rol de lo urbano en el proceso de acumulación del capital a fines de los sesenta, hoy forma parte del discurso de un conjunto amplio de organismos internacionales, académicos, tecnócratas y movimientos sociales urbanos bajo distintos significados y matices. El derecho a la ciudad ha logrado situarse como marco de referencia en distintos ámbitos (político,

académico, pública urbana), pero con la consecuencia de convertirse en un eslogan general y un discurso en disputa, una categoría polisémica. (p. 9)

Lo anterior, se ve reflejado en los siguientes instrumentos internacionales, que a lo largo del tiempo han intentado llevar el concepto de derecho a la ciudad al plano jurídico en la forma indicada a continuación:

- **Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos de la Ciudad (Consejo de Europa, 2000):** el derecho a la ciudad forma parte de las disposiciones generales como el primer artículo del mencionado documento. Este precisa que la ciudad es un espacio colectivo de sus habitantes y que estos tienen derecho a encontrar las condiciones para su realización política, social y ecológica, asumiendo deberes de solidaridad.

- **Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2005):** el derecho a la ciudad también está regulado en el artículo primero, en donde se precisa que este es:

el usufructo equitativo de las ciudades, (...) un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, (...) basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y un nivel de vida adecuado. El Derecho a la Ciudad es interdependiente, e incluye, por tanto, todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales que ya están reglamentados en ellos tratados internacionales de derechos humanos. (p. 185)

- **Carta-Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad (Organización Mundial de Gobiernos Locales y Regionales, 2011):** en este instrumento, en el artículo 1. a) se regula el derecho a la ciudad como parte de la agenda de derechos y obligaciones y que, principalmente, implica que:

Todas las personas que habitan en la ciudad tienen derecho a una ciudad constituida como comunidad política municipal que asegure condiciones adecuadas de vida a todos y todas y que procure la convivencia entre todos sus habitantes y entre estos y la autoridad municipal. (Pg. 54)

- **Nueva Agenda Urbana – Hábitat III (NUA) (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2016):** el derecho a la ciudad se considera un ideal común, respecto del cual dejan constancia que algunos gobiernos intentan consagrarlo en sus leyes, declaraciones políticas y cartas. En este instrumento, en el numeral 11, el derecho a la ciudad es definido como:

La igualdad en el uso y el disfrute de las ciudades y los asentamientos humanos y buscando promover la inclusividad y garantizar que todos los habitantes, tanto de las generaciones presentes como futuras (...) puedan crear ciudades y asentamientos humanos justos, seguros, sanos, accesibles (...) a fin de promover la prosperidad y la calidad de vida para todos.

Los instrumentos indicados anteriormente, tienden referirse al derecho a la ciudad como un derecho subjetivo, inherente a la persona, intentando delimitar su contenido ya sea como un discurso respecto a un acceso equitativo a la producción y apropiación de la ciudad o como una garantía universal de los derechos humanos (Carrión y Dammert-Guardia, 2019).

Bajo esa misma línea, autores como Edésio Fernandes (2010, como se cita en Rioja et al., 2021) consideran que el derecho a la ciudad es un derecho paraguas, debido a que, en su opinión, agrupa un conjunto de otros derechos (a la libertad, al transitar, a opinar, etc.) para poder asegurar la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones sobre su propia manera de vivir.

Carrión y Dammert-Guardia (2019) concuerdan con lo indicado en el párrafo anterior, y consideran además que el derecho a la ciudad agrupa una serie de demandas urbanas, las cuales aún no han sido satisfechas por ser tan variadas en cuando a los temas que trata.

En resumen, el derecho a la ciudad, más allá de ser un legado, se ha convertido en un marco de referencia en diversos contextos, pero no está exento de debates sobre su definición y aplicación. Si bien a través de los instrumentos internacionales se le ha intentado formalizar como un derecho subjetivo, esto plantea una serie de retos para su implementación efectiva, evidenciando la necesidad de un enfoque más coherente, con un contenido más definido y que esté adaptado a las realidades urbanas actuales.

4.1.4. Derecho a la ciudad en la jurisprudencia peruana

Ahora bien, en el contexto nacional, el Tribunal Constitucional (en adelante, el “Tribunal”) también analizó la supuesta aplicación del derecho a la ciudad en nuestra legislación en el Expediente 00013-2017-PI/TC, Sentencia del 9 de junio de 2020, referente al Caso del Parque Mariscal Ramón Castilla de Lince.

Se trata de una demanda de inconstitucionalidad interpuesta por los ciudadanos en contra de la Municipalidad Distrital de Lince, contra los artículos 9⁴, 14⁵ y los incisos “e”, “h”, “n”, y “s” del artículo 15⁶ de la Ordenanza 376-2016-MDL (en adelante, la “Ordenanza 376”) que regula la conservación y gestión distrital del área de reserva ambiental Parque Mariscal Ramón Castilla del distrito de Lince.

En esta se cuestiona el presunto exceso de competencias del gobierno edil en varios aspectos: (i) regular unilateralmente ciertos aspectos relativos al medioambiente, cuando debió haberse coordinado ello con la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) al ser una competencia compartida, (ii) dividir el parque en zona norte y sur sin haber dado una justificación para ello e imponer prohibiciones diferentes para cada zona, (iii) designar una zonificación para cada zona del parque, sin antes consultarlo con la MML, quien es la encargada de constituir la zonificación de un predio, (iv) prohibir la recreación activa en las áreas verdes del parque (zona sur), al considerarse que estas actividades podrían representar un riesgo para su conservación o afectar directamente la vegetación existente.

⁴ **Artículo 9.- Zonificación del ARA**

El ARA - Parque Mariscal Ramón Castilla, se encuentra zonificada por la Ordenanza N° 1017, de la Municipalidad Metropolitana de Lima, como Zona de Recreación Pública. Para efectos de la gestión de sus zonas físicas se divide en: Zona SUR (zona de recreación pasiva) y Zona NORTE (zona de recreación activa). A su vez se han determinado cinco micro-zonas de tratamiento:

- **Bosque Natural:** Compuesta de diversas especies forestales.
- **Áreas Irrigadas:** Según sistema de irrigación.
- **Áreas Verdes:** Espacios que son habitáculo de aves (endémicas y migratorias).
- **Infraestructura existente:** Equipamiento dentro del perímetro del parque que se desenvuelven de manera armónica y cuyo objetivo es la conservación y mantenimiento del ARA (vivero, oficinas, biblioteca y laguna artificial).
- **Zonas de Recreación:** Equipamiento deportivo público confinado y áreas acondicionadas para actividades de esparcimiento al aire libre y meditación.

⁵ **Artículo 14.- Contaminación**

En las áreas verdes de uso público del ARA - Parque Mariscal Ramón Castilla, no se permitirán actividades, obras, instalaciones o aplicación directa de productos tóxicos o nocivos a la vegetación, que impliquen riesgos para su conservación, que afecten directamente las especies forestales existentes o que puedan inutilizar partes de una especie forestal o afectar su crecimiento.

⁶ **Artículo 15.- Prohibiciones**

Queda prohibido en las áreas verdes de uso público del ARA - Parque Mariscal Ramón Castilla:

(...)

- e) Realizar actividades que impliquen riesgos para su conservación o que afecten directamente la vegetación existente, o que puedan inutilizar parte de una especie forestal o afectar su crecimiento (quemadas, fogatas, estacionamiento de vehículos, aplicación de productos tóxicos o nocivos, otros similares).

(...)

- h) La aglomeración de personas y/o manifestaciones.

(...)

- n) Por obstaculizar la labor del personal encargado del mantenimiento y riego de las áreas verdes.

(...)

- s) Realizar actividades de cualquier índole que obstaculicen las vías de circulación interna en el ARA

Asimismo, los demandantes sostienen además que la Ordenanza 376 vulnera el derecho a la ciudad, al cual definen como “el derecho de los residentes y vecinos a gozar de todos los beneficios de la ciudad en forma igualitaria, así como participar en la gestión y planificación de los espacios públicos de todos los servicios de la ciudad” (Tribunal Constitucional del Perú, 2017, párr. 87) y solicitan al Tribunal que se reconozca como derecho fundamental innominado.

Luego de analizar la contestación de la Municipalidad de Lince, el Tribunal, señala lo siguiente:

- Respecto al punto (i), se precisa, entre otras cosas, que “la competencia en materia de medio ambiente es compartida, y así lo ratifica el artículo 43, inciso “d”, de la Ley de Bases de la Descentralización, que incluye la preservación y administración de las reservas y áreas naturales, protegidas locales, la defensa y protección del ambiente como competencias compartidas”⁷. Inclusive en la Ley No. 26664, se dispuso que “los parques se encuentran bajo administración de las municipalidades provinciales o en cuya circunscripción territorial están ubicados”.

- Respecto al punto (ii), el Tribunal indica lo siguiente: “la zonificación es efectivamente una competencia de la MML, pero este Tribunal aprecia que el establecimiento de zonas sur y norte conforme al tipo de actividades recreativas realizadas en cada una es inocuo en lo que a zonificación se refiere”. Lo establecido por la Municipalidad de Lince se trata de una simple división para mejorar la gestión del Parque.

- Sin embargo, sobre el punto (iii), se declaró fundado dicho extremo, ya que la Municipalidad de Lince, establece una zonificación referente a contaminación sonora (zona de protección especial) sobre un sector del Parque, y el parque como tal no se considera una zona de protección de acuerdo con la Ordenanza 1965-MML⁸, al estar rodeado de zonas residenciales.

- Finalmente, respecto al punto (iv), el artículo 40 de la Ordenanza 1952-MML, indica que la “zona de recreación activa podrá alcanzar hasta el límite del 30% de la superficie total del área verde”. Por recreación activa se entiende el “conjunto de actividades dirigidas al esparcimiento y el ejercicio de disciplinas lúdicas, artísticas o deportivas ... para las cuales se requiere infraestructura”. El Tribunal indica que solo en la zona norte existe infraestructura para la recreación activa, y que designarlo de esa forma se encuentra dentro de las facultades de la

⁷ Párrafo 47 de la Sentencia del Tribunal Constitucional analizada.

⁸ De acuerdo con el artículo 10, inciso d, las zonas de protección especial son donde se ubican establecimientos de salud, instituciones educativas, asilos y orfanatos, los cuales requieren una protección especial contra el ruido.

Municipalidad de Lince, al realizar la administración de las áreas verdes, sustentada en las características de cada zona del Parque, ya que la zona sur incluye una mayor cantidad de áreas verdes y solo se permite la recreación pasiva. Este tipo de recreación se define como un conjunto de actividades contemplativas, sin embargo, el Tribunal indica que es posible realizar actividades dentro de las áreas verdes, como picnics, paseos o juegos que no requieran infraestructura, con niños, adultos y mascotas; y siempre que se respete el derecho de uso y disfrute de las áreas verdes de otras personas.

Ahora bien, para el momento en el que la Sentencia fue publicada, en la normativa o jurisprudencia peruana el derecho a la ciudad no estaba explícitamente regulado en ninguna norma específica. Sin embargo, el Tribunal no cuestiona en su análisis la definición expuesta por el demandante respecto a dicho derecho. Más bien, desmenuza su aparente contenido, el cual estaría tutelado por “el derecho a la libertad de tránsito, y por el derecho al disfrute del tiempo libre, que se encuentran en el artículo 2, incisos 11 y 22, respectivamente, de la Constitución. El primero de estos derechos permite a las personas circular libremente por el territorio nacional, mientras que el segundo les reconoce la potestad de disfrutar de su tiempo libre de acuerdo a sus deseos” (Tribunal Constitucional del Perú, 2017, párr. 93 y 93.4)

Finalmente, el Tribunal concluye que no es necesario reconocer el derecho a la ciudad alegado, toda vez que nuestro ordenamiento constitucional ya garantiza el uso y disfrute de las áreas verdes de uso público, lo que permite al ciudadano acceder y circular libremente por cualquier espacio público. En ese sentido, al no existir ninguna norma que establezca lo contrario, es innecesario reconocer un derecho a la ciudad que garantice la posibilidad de acceder o gozar de los espacios públicos.

Este pronunciamiento refleja la cautela del Tribunal ante la incorporación de nuevos derechos en el ordenamiento jurídico, adoptando una actitud conservadora frente a la inclusión del “derecho a la ciudad”, propuesta por los demandantes, y de lo que se entiende por él, aceptando la postura de que es un derecho contenido dentro de otros ya reconocidos por la Constitución.

Sin embargo, se debe tener presente que el derecho a la ciudad es un concepto con una carga más política y social que jurídica, y que su contenido actual ha evolucionado desde que fue introducido por primera vez por Henry Lefebvre. Su reconocimiento no solo implicaría garantizar el acceso a los espacios públicos, sino también reforzar de una manera más activa la participación ciudadana en la planificación y gestión de la ciudad, lo que supone un cambio significativo en el rol del Estado en la toma de decisiones en materia urbanística.

La inclusión del derecho a la ciudad como un principio en la Ley No. 31199 marca un primer paso hacia su reconocimiento, sin embargo, aún es necesario un debate más profundo sobre su alcance dentro del ordenamiento jurídico peruano.

4.1.5. Aplicación en la Ley No. 31199

Conforme a lo indicado, es claro que el concepto de derecho a la ciudad se ha intentado adecuar a la realidad nacional, y se le pretende proyectar como un derecho de y para todos. Sin embargo, Lefebvre y Harvey no lo vieron de esa manera, a pesar de pertenecer a épocas distintas.

Ellos plantearon el derecho a la ciudad como un concepto filosófico – social, un derecho a la ciudad del que debió gozar la clase baja, pero quien terminó ejerciéndolo fue la clase alta por las razones ya expuestas anteriormente en la presente sección. Debido a ello, llevar el concepto planteado del derecho a la ciudad del plano social al plano jurídico, sería un despropósito.

Al respecto, Marcuse (2011, como se cita en Casanova, 2022) afirma que:

Para Lefebvre, “derecho” no se refiere a una demanda legal ejecutable a través de un proceso judicial ... más bien, el derecho es una reivindicación y una bandera bajo las cuales movilizar un frente común en el conflicto en torno a la ciudad deseada. Un derecho de tipo legal-positivo asume la validez de los sistemas jurídicos existentes, algo que Lefebvre no hubiera aceptado. Este tipo de derecho es sin duda importante para luchar contra una ciudad injusta, ya que puede orientar la acción hacia la consecución de una ciudad más justa. Sin embargo, el derecho legal-positivo no puede generar por sí solo la ciudad de la que Lefebvre escribe o por la que luchan los actuales movimientos sociales, incluso cuando puede constituir un paso en esa dirección: ayudará a los desposeídos hoy, pero no a aquellos cuyo futuro se encuentra permanentemente constreñido. (p. 117)

Es importante recalcar que al derecho a la ciudad no se le puede atribuir la condición de un derecho subjetivo, puesto que implica la existencia de obligaciones correlativas por parte de los poderes públicos y que su cumplimiento puede ser exigido ante los tribunales. Si se considera lo indicado por el Tribunal, el derecho a la ciudad, al ser un derecho paraguas, impide que le sean derivadas obligaciones concretas por su contenido difuso.

En respuesta, Moreno (2022) sostiene que el derecho a la ciudad, por sus características, podría ser considerado más que un derecho, un principio jurídico, ya que se manifiesta como una idea rectora que muestra el deseo de transformar las ciudades en entornos de construcción

creativa, donde sus habitantes puedan llevar una vida plena. Esto ayuda a vincular al conjunto diversos derechos que deben materializarse en el contexto urbano.

Lo anterior parece haber sido el fundamento para considerar al derecho a la ciudad como un principio clave de la Ley No. 31199. Sin embargo, al considerar ambos enfoques del origen del derecho a la ciudad, en especial el de Lefebvre, se puede inferir que este no era un derecho per se, como el derecho a la libertad, o el derecho al libre tránsito. Para Lefebvre y Harvey, los ciudadanos debían reclamar la ciudad, pero no admitir el derecho a la ciudad como un derecho o principio jurídico, sino como una demanda política y social para lograr la igualdad urbana.

En relación con lo anterior, Casanova (2022) sostiene que:

Si uno repasa con cuidado la muy oportuna definición que hace Henri Lefebvre de la ciudad obtiene elementos para pensar algo muy distinto: la ciudad, como efectiva proyección de la vida social sobre el territorio no ha dejado de existir, lo que ha dejado de existir es la ciudad con un sentido cristalizado en un estadio histórico cultural determinado, cualquiera que sea éste. Si se piensa de esta manera, el derecho a la ciudad no solo es algo bastante diferente a un significativo vacío a la espera de un significado que lo justifique, sino una expresión henchida de un significado múltiple, proteico y complejo, que debe ser desbastado por la conciencia social para resultar manejable. Pero, por cierto, es de compartir de modo pleno la convicción de que solo la histórica y concreta lucha social terminará por realizar tal necesaria tarea. (p. 120)

En otras palabras, la Ley No. 31199, en su intento de incluir el derecho a la ciudad como principio rector, no está capturando del todo el espíritu de movilización y cambio social que plantearon Lefebvre y Harvey. En consecuencia, bajo su aplicación actual, el derecho a la ciudad corre el riesgo de ser interpretado como un principio sin eficacia para contribuir significativamente en la construcción de una ciudad justa y equitativa para todos.

4.2. Participación ciudadana

El artículo 9 de la Ley No. 31199 dispone que las municipalidades distritales y provinciales debe fomentar la participación ciudadana en el manejo sostenible y recuperación de los espacios públicos. Para ello, estas deben (i) garantizar el acceso a los ciudadanos, sin distinción alguna, a la información y (ii) implementar estudios, encuestas, espacios de dialogo con la sociedad civil y otras modalidades de participación directa, de acuerdo con lo establecido en la LOM, principalmente.

Asimismo, en caso exista alguna controversia, deberán fomentar espacios de diálogo con las organizaciones vecinales de las áreas de influencia directa, los colegios profesionales relacionados y las asociaciones civiles vinculadas a la materia.

En este contexto, según indica Camacho (1997) la participación ciudadana se presenta como un medio que facilita la inclusión social y permite canalizar las demandas sociales, impulsando al Estado a mejorar los resultados en las áreas donde tradicionalmente actúa, y a expandir su alcance a nuevos campos. De esta manera, la participación ciudadana actúa como un mecanismo que reduce la dependencia jerárquica y fomenta la cooperación dentro de la administración pública, transformando las decisiones administrativas en el resultado de procesos de negociación e intercambio de ideas. A medida que la administración y la sociedad se interrelacionan más, se hace posible considerar las necesidades y opiniones de los ciudadanos en la planificación de estrategias administrativas, lo que permite al Estado mantener el equilibrio social y renovar así su legitimidad.

En líneas generales, la participación ciudadana representa la oportunidad que tienen las personas, de manera individual o a través de organizaciones sociales, de involucrarse en decisiones que impactan sus intereses, sean inmediatos o a largo plazo. (Camacho, 1997)

Ahora, en la doctrina española, García de Enterría (como se cita en Camacho, 1997) distingue entre la participación individual donde el ciudadano actúa como titular de derechos propios (“*uti singulis*”), y la participación como miembro de la comunidad afectada por el interés general (“*uti socius*” o “*uti cives*”).

Asimismo, cabe señalar que la clasificación más conocida de la participación ciudadana es la también propuesta por García de Enterría. Son tres categorías de actuación ciudadana sobre las funciones administrativas y se parte de la premisa de que, en el ámbito administrativo, la participación ciudadana relevante es aquella que se realiza desde una posición activa en la comunidad, es decir, como un miembro activo de la sociedad (“*status activae civitatis*”), excluyendo así la participación individual.

Las categorías indicadas son las siguientes: (i) participación orgánica, (ii) participación funcional y (iii) participación cooperativa. (Camacho, 1997)

La participación orgánica implica la inclusión de ciudadanos en órganos de la administración pública, ya sea en entidades con funciones decisorias o en cuerpos de control o consulta. Según Parejo, (como se cita en Danós, 2006), este tipo de participación tiene el riesgo de, en ocasiones, ser controlada por grupos más organizados, como gremios empresariales o sindicales, que podrían orientar el proceso hacia sus propios intereses.

La participación funcional, en cambio, permite que los ciudadanos colaboren con la administración desde fuera de su estructura formal, manteniendo su estatus de privados pero ejerciendo funciones materialmente públicas. Esta colaboración se manifiesta en mecanismos como, por ejemplo, audiencias públicas, acceso a documentos en posesión de la administración, y la formulación de opiniones sobre proyectos sometidos a consulta antes de su aprobación. No obstante, esta forma de participación conlleva, en casos extremos, a riesgos, ya que puede aumentar las tensiones y las contradicciones entre diferentes grupos, según Parejo (como se cita en Danós, 2006).

Por último, la participación cooperativa no implica la incorporación del ciudadano en la estructura administrativa ni el ejercicio de funciones públicas. En su lugar, los ciudadanos realizan actividades privadas en colaboración con las iniciativas de la administración, de manera voluntaria, para la protección del interés público. Este tipo de participación es común en las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y otras entidades sin fines de lucro que trabajan en beneficio de la comunidad. (Danós, 2006)

Danós (2006) señala que con la participación ciudadana se busca aportar una nueva legitimidad a una administración que históricamente ha estado desconectada de la sociedad, permitiendo que los ciudadanos expresen directamente sus demandas y controlen las decisiones que toman las autoridades, especialmente en ámbitos donde prevalece la discrecionalidad administrativa. Los ciudadanos pueden influir en las decisiones que les afectan y contribuir a supervisar las acciones de las entidades públicas que impactan en el interés general. Sin embargo, como advierte García de Enterría (como se cita en Danós, 2006), no se debe interpretar la participación como una herramienta para garantizar “justicia” frente a decisiones “injustas” por parte de las entidades, sino como un medio para asegurar que las decisiones sean oportunas y alineadas con las demandas sociales.

Asimismo, Danós (2006) destaca que la participación ciudadana en la administración tiene un límite; no puede contravenir el marco legal que regula la actividad y organización de las entidades públicas, ni perjudicar las potestades decisorias de los órganos políticos representativos, de lo contrario, se corre el riesgo de privilegiar a ciertos grupos en detrimento de otros.

La Ley No. 31199, al promover la participación ciudadana en la gestión de los espacios públicos, adopta este concepto como un pilar fundamental para lograr una planificación urbana más inclusiva y sostenible. Al incluir mecanismos que permitan a los ciudadanos influir en las decisiones que afectan su entorno, la ley refuerza el vínculo en un reflejo de las necesidades y aspiraciones colectivas. En este contexto, podemos ver aplicada la participación funcional en

el artículo 23 y 24 del Reglamento de la Ley No. 31199, referidos al proceso de desafectación y reposición del espacio público, respectivamente, en los cuales los ciudadanos tendrían la oportunidad de influir en las decisiones antes de su ejecución.

No obstante, este enfoque también presenta desafíos en cuanto a la preservación de la legalidad como eje central de la gestión pública. Es importante garantizar que las decisiones finales respeten el marco legal aplicable, sin eliminar por completo la responsabilidad administrativa, dado el tipo de participación del privado. Lo anterior exige un equilibrio cuidadoso entre la participación ciudadana y la gobernanza eficaz, de modo que el involucramiento del ciudadano fortalezca la planificación urbana sin comprometer a la administración pública.

4.3. Inversión privada y su impacto en el desarrollo urbano

Otro tema importante que aborda la Ley No. 31199 es la regulación específica para la inversión privada en los espacios públicos, en su artículo 12 y en los artículos 27 y 28 en el Reglamento de la Ley No. 31199. Según los artículos previamente mencionados, la participación del sector privado en los espacios públicos será posible siempre y cuando esté sustentada en el interés colectivo de la ciudad, y no desnaturalice al espacio público. Los inversionistas pueden ofrecer servicios accesorios y/o complementarios para asegurar la recreación de la población, pero el espacio afectado debe seguir siendo un bien público.

La Ley No. 31199 establece un proceso para llevar a cabo un proyecto de inversión privada en espacios públicos, el cual incluye la planificación, convocatoria y registros de inversionistas, seguidos de la presentación de ofertas y la elección del ganador por parte del concejo municipal. El contrato otorgado al inversionista le permite desarrollar el proyecto en cuestión en un porcentaje limitado del espacio público, no mayor al 15% del área total⁹. Este equilibrio busca garantizar que los beneficios de la inversión privada no afecten el acceso público ni desvirtúen la finalidad social del espacio.

El régimen contemplado en la Ley No. 31199 se alinea a lo regulado en el artículo 59 de la LOM, con respecto a la disposición de bienes municipales, y en el Decreto Supremo No. 195-2023-EF que aprueba el TUO del Decreto Legislativo No. 1362 y regula la Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Públicas Privadas y Proyectos en Activos (en adelante, el “DL 1362”), que norma los distintos regímenes que promueven la inversión privada

⁹ En caso de proyectos que utilicen el subsuelo y que no pongan en peligro la superficie del espacio público, dicho porcentaje no les será aplicable.

en infraestructura y servicios públicos, ya sea mediante licitación o concurso público, según sea aplicable.

En ambos marcos normativos, el inversionista privado puede ser reembolsado con rendimientos generados por la propia obra o a través del aprovechamiento sostenible de los recursos naturales generados. En el presente caso, la Municipalidad competente se encargará del mantenimiento del espacio público beneficiado, utilizando los recursos obtenidos de la inversión privada.

No obstante, cualquier intervención de inversión privada debería idealmente ser guiada por un diagnóstico preciso de las necesidades urbanas, asegurando que responda al interés colectivo y no desvirtúe el uso del espacio público. En ese sentido, aunque la Ley No. 31199 no menciona expresamente un diagnóstico obligatorio, sería recomendable que el Diagnóstico de Brechas de Infraestructura y de Acceso a Servicios, regulado por el Decreto Legislativo 1252, Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones se utilice como referente. Este diagnóstico permitiría a los gobiernos provinciales y locales identificar las necesidades principales y orientar a la inversión privada hacia proyectos que realmente beneficien a la comunidad.

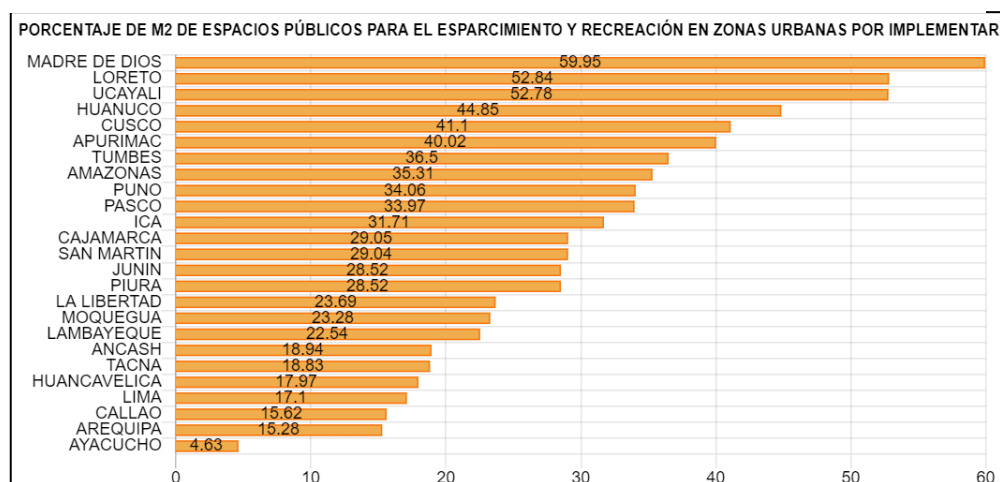
A mayor abundamiento, el diagnóstico mencionado consiste en lo siguiente:

Es el análisis y contextualización que se realiza para determinar la situación de las brechas de infraestructura o de acceso a servicios en un determinado momento y ámbito geográfico, y se elabora utilizando los indicadores de brechas ... tiene por finalidad identificar y contextualizar las brechas de infraestructura o de acceso a servicios que más afectan a la población, para orientar la priorización de las inversiones hacia el cierre progresivo de las principales brechas. (Ministerio de Economía y Finanzas, 2023, p.2)

En el diagnóstico se tienen dos puntos de evaluación relevantes para este trabajo (i) el porcentaje de metros cuadrados de espacios públicos para el esparcimiento y recreación en zonas urbanas por implementar y (ii) el porcentaje de metros cuadrados de espacios públicos verdes en zonas urbanas por implementar. A continuación, se evidencian los valores a nivel departamental correspondientes a ambos puntos, teniendo como año base el 2018¹⁰:

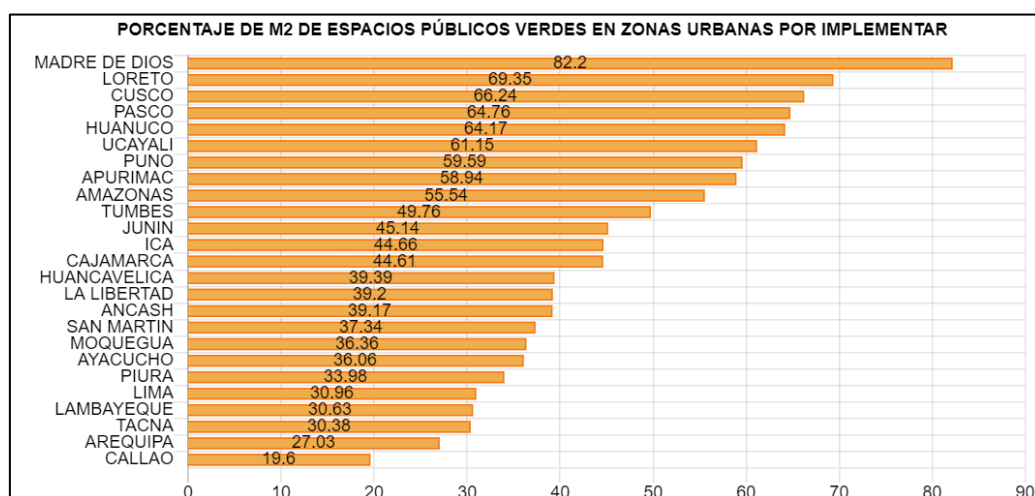
¹⁰ Cuadros obtenidos de <https://ofi5.mef.gob.pe/brechas/Dashboard/DashboardSector>

Figura 1. Porcentaje de m2 de espacios públicos para el esparcimiento y recreación en zonas urbana por implementar



Nota. Esta figura muestra el porcentaje de m2, a nivel departamental, de espacios públicos para el esparcimiento y recreación en zonas urbanas por implementar, tomado de Invierte.pe por el Ministerio de Economía y Finanzas, recuperado el 27 de marzo de 2024, de <https://ofi5.mef.gob.pe/brechas/Dashboard/DashboardSectores>

Figura 2. Porcentaje de m2 de espacios públicos verdes en zonas urbanas por implementar



Nota. Esta figura muestra el porcentaje de m2, a nivel departamental, de espacios públicos verdes en zonas urbanas por implementar, tomado de Invierte.pe por el Ministerio de Economía y Finanzas, recuperado el 27 de marzo de 2024, de <https://ofi5.mef.gob.pe/brechas/Dashboard/DashboardSectores>

Considerando los datos anteriores, a nivel nacional, el 30.43% de los espacios públicos de esparcimiento y recreación en zonas urbanas aún no han sido desarrollados, mientras que el 46.65% de las áreas verdes urbanas permanecen sin implementación. Como se puede apreciar,

estas cifras varían significativamente entre regiones, siendo más pronunciadas en las áreas alejadas de la capital, donde la falta de inversión pública y privada ha perpetuado un déficit de infraestructura urbana adecuada.

Este diagnóstico de brechas es esencial para comprender cómo la inversión privada puede impactar el desarrollo urbano. En zonas con grandes déficits, la inversión privada bien dirigida podría generar beneficios notables como mejorar el entorno urbano y la calidad de vida de las personas de la comunidad, atraer nuevos residentes, y fomentar el desarrollo económico local.

Asimismo, existe un aspecto adicional, necesario para que la inversión privada funcione correctamente:

[E]l éxito de la inversión privada en los espacios públicos depende de contar con funcionarios capaces de entender la importancia asociada a esta iniciativa. Dado que la financiación con cargo a los presupuestos públicos plantea dificultades porque los gobiernos locales suelen sufrir una escasez crónica de fondos y tienen otras muchas necesidades de inversión que compiten entre sí (como agua, saneamiento, etc.) y no pueden financiar totalmente las grandes inversiones en espacios públicos. (Kher Kaw y Wahba, 2020, p.20, traducción propia)

Conforme a lo anterior, los funcionarios involucrados deberán estar debidamente capacitados para comprender el alcance y la aplicación del régimen regulado por la Ley No. 31199 y su reglamento. De esta manera, podrán garantizar que estas inversiones privadas generen resultados positivos y sostenibles para el gobierno y la sociedad.

Dicho esto, a nivel internacional, hay ejemplos exitosos de cómo la inversión privada puede revitalizar los espacios públicos de manera positiva. Un caso emblemático es el Millennium Park en Chicago. Este proyecto fue impulsado por el Ayuntamiento de Chicago, que a su vez contó con la financiación de grandes empresas interesadas en mejorar la calidad de vida en el centro de la ciudad. El Millennium Park fue inaugurado en el 2004 con una extensión de 24,5 acres aproximadamente con una inversión total de 490 millones de dólares, de los que 270 procedían del Ayuntamiento y el resto, de empresas como BP y Chase. En el 2011, un estudio reveló que, desde la inauguración de este parque, se habían construido cerca de 2,450 millones de dólares en nuevos condominios, oficinas y hoteles, demostrando que una adecuada combinación de planificación urbana e inversión privada puede tener efectos transformadores en el entorno urbano. (Martin, 2017, párr. 6, traducción propia)

Finalmente, aunque la inversión privada puede ser un recurso valioso para el desarrollo urbano, su éxito dependerá de la capacidad de los funcionarios para administrarla dentro del

marco legal establecido por la Ley No. 31199 y su reglamento. Una capacitación adecuada no solo permitirá maximizar los beneficios de estas inversiones, sino que también garantizará que los proyectos respeten y promuevan el interés colectivo.

Aun así, este proceso se llevará a cabo de manera gradual, dado que, históricamente, la creación y mantenimiento de espacios públicos en el Perú han enfrentado diversas limitaciones, como el crecimiento desordenado del desarrollo inmobiliario o la ocupación informal de áreas destinadas al uso colectivo. Es aquí donde la planificación urbana cobra mayor relevancia.



Capítulo V

Nuevos enfoques en la planificación urbana según la Ley No. 31199

5.1. Concepto

La planificación urbana se presenta en la Ley No. 31199 como un mecanismo clave para enfrentar los desafíos que han afectado el mantenimiento adecuado de los espacios públicos. Esta organiza el crecimiento de las ciudades y busca integrar las necesidades de los ciudadanos en el desarrollo del territorio en el cual estos se desenvuelven.

Para lograr entender la planificación urbana es necesario conocer primero el urbanismo, es decir, “el comienzo y evolución del concepto como respuesta al fenómeno humano que experimentaba el mundo con las primeras formaciones de asentamientos humanos que luego se convertirían en grandes ciudades (...).” (Zegarra, 2023, p.60)

Según Zegarra (2023), el urbanismo surge cuando la ciudad nace. En otras palabras, cuando los nómadas se establecieron en un lugar y formaron los primeros asentamientos humanos, provocó el crecimiento de las ciudades y, por ende, de su población que, ante la falta de espacios para erigir sus viviendas, se obligaron a idear formas de organizar el territorio en el que se habían establecido y hacer posible una convivencia armoniosa entre ellos. De este modo, el urbanismo se genera y se concibe como una disciplina que regula y organiza la ciudad, inicialmente aplicable solo a los asentamientos, que luego evoluciona y se adecúa a los cambios en las sociedades a lo largo de la historia.

Al respecto, en las grandes civilizaciones siempre se han generado modelos urbanos con características particulares de la época. Por ejemplo, en la Edad Antigua estaban las ciudades romanas cuya ordenación de territorio era en cuadrícula; en la Edad Media, las ciudades cristianas tenían funciones militares, políticas y religiosas, y estas podían verse reflejadas en sus construcciones de murallas y edificios de estilo gótico; durante la Edad Moderna, el renacimiento tuvo su auge por lo que las obras de arte eran el centro de las plazas mayores de las ciudades. (Zegarra, 2023)

Sin perjuicio de lo anterior, el urbanismo se hizo más notable con la llegada de la Revolución Industrial, mediante la cual se produce una migración masiva de personas del campo a la ciudad. Esto desencadenó que la población se concentrara en esta última, la cual ya tenía un límite de crecimiento que terminó por ser desplazado, lo que generó desorden.

En consecuencia, el enfoque económico presente con la Revolución Industrial queda relegado y le da paso al intervencionismo del poder público, el cual terminó por asumir la

coordinación y organización de la planificación y gestión del territorio. El urbanismo se encarga, entonces, de:

ofrecer una herramienta capaz de mantener este equilibrio, y de distribuir de manera equitativa y adecuada sus plusvalías entre los particulares, quienes serán ... obligados a ceder varios ámbitos de acción de su derecho de propiedad. Nace, pues, la planificación urbana. (Zegarra, 2023, p. 62)

El urbanismo entonces crea métodos y procedimientos que forman parte de lo que se conoce como planificación urbana. Esta, a través de herramientas técnico-jurídicas, busca diseñar e implementar diversos modelos de organización en el entorno urbano. Por ello, para guiar el crecimiento de la ciudad, implementa las acciones necesarias para concretar el plan urbanístico (Zegarra, 2023).

En ese sentido, se puede ver que el urbanismo y la planificación urbana no son sinónimos, si no que esta última deriva del primero. Es decir, que el urbanismo y la planificación urbana son conceptos interrelacionados que responden a la necesidad de estructurar y optimizar el espacio. Asimismo, Zegarra (2023) destaca que el urbanismo se concibe como una actividad regulatoria y pública limitada al ámbito urbano, y su objetivo principal es regular la propiedad del suelo, ordenar y expandir la ciudad y gestionar áreas que no han sido urbanizadas.

Este se encuentra compuesto por 3 fases: la primera, la planificación urbana, considerada como el diseño de la ciudad, es decir, cómo esta crecería en el suelo no urbanizado y qué se va a hacer en el suelo que ya lo es; la segunda, la gestión urbanística, en la cual se ponen en práctica los planes desarrollados en la primera etapa; la tercera, la disciplina urbanística, donde se verifica si lo que se ha edificado va acorde con lo diseñado en los planes. (Zegarra, 2023)

Concentrándonos en la planificación urbana, Zegarra (2023) resalta una serie de características clave de esta: (i) su naturaleza jurídica, pues es una función pública de la administración local para controlar el crecimiento de usos y actividades efectuadas en un terreno en particular; (ii) se origina a partir de una norma con rango de ley, que otorga a las autoridades locales la potestad de llevar a cabo el proceso planificador mediante los planes urbanísticos, pudiendo establecer obligaciones, restricciones y limitaciones a los derechos de propiedad de los privados como parte de su labor de planificación; (iii) ser una potestad pública, así surge la discrecionalidad como una expresión del rol regulador de la planificación urbana, la cual está restringida por los estándares urbanísticos impuesto por la norma; (iv) ser un instrumento, ya que actúa como un medio para canalizar las acciones que llevarán a la

elaboración de un plan urbanístico; y (v) su naturaleza técnica, dado que es un proceso en el que intervienen varias disciplinas para analizar el territorio y proponer su organización y gestión.

Ahora, a pesar de estas características bien definidas, la planificación enfrenta ciertos retos en cuanto a los instrumentos que la componen. Señala el mismo autor (2023, p. 71) que “el proceso de planificación se materializa por medio de sus instrumentos”, sin embargo, no hay una posición mayoritaria en la doctrina que permita identificarlos claramente o clasificarlos. No obstante, la legislación comparada coincide en que estos instrumentos toman forma a través de los planes urbanísticos.

En ese sentido, la planificación generalmente se refiere al proceso en sí, mientras que el plan representa el resultado de dicho proceso. Asimismo, este último, además de ser una herramienta para identificar problemas y sus respectivas soluciones, también sirve como base para resolver problemas futuros, ya que es un objeto de la planificación.

Dicho esto, desde una perspectiva administrativa, el plan, a secas, se define como una propuesta de una entidad administrativa, cuyo objetivo es lograr la implementación de una situación determinada a través de diversas acciones coordinadas. Un plan puede considerarse como una proyección que anticipa una serie de acciones, para alcanzar de manera segura, rápida y sencilla el resultado esperado (Hoppe, 1993).

Además, el ordenamiento jurídico confiere a los planes una naturaleza normativa, pues están destinados a aplicarse de manera general y no a situaciones específicas de individuos particulares (Ortiz et al., 2020). En ese sentido, al ser normas, los planes deben integrarse en el ordenamiento siguiendo los principios jerárquicos, basados en su funcionalidad y el ámbito territorial en el que se aplican. Por esta razón, se ubican dentro de la categoría de reglamentos al estar subordinados a la ley que les da origen (Zegarra, 2023).

Sin perjuicio de lo anterior, Baño (como se cita en Zegarra, 2023) introduce una diferenciación interesante para saber qué rango normativo se les aplica:

Los planes jurídicamente tienen el rango, no la naturaleza, del instrumento a partir del cual se aprueban. Si un plan se aprueba mediante ley, será una ley. Si se aprueba mediante un acuerdo administrativo será un reglamento. Pero, en ninguno de los dos casos es identificable como una simple ley o reglamento, de la misma manera que no se identifica con el acto administrativo. (p.74)

En ese sentido, diversos autores definen al plan urbanístico como:

(i) Un diseño previo de una serie de acciones, cuyo objetivo es alcanzar las metas de la manera más eficiente y rápida posible (Zegarra, 2023).

(ii) Aquel que tiene como finalidad dividir el territorio municipal en áreas de suelo urbano, urbanizable, y no urbanizable; definir zonas de distintos usos; establecer las condiciones concretas para las construcciones; definir el trazado de las vías públicas y sistemas de comunicación; y organizar los espacios públicos, zonas verdes, centros y servicios de interés público y la composición arquitectónica de las edificaciones, entre otros (López Ramón, como se cita en Zegarra, 2023).

(iii) “[C]omo un trazado (regulación bidimensional de varios modelos alternativos de ciudad), como previsión integral (que incluye profecías funcionales, sociales y económicas); y como proyecto (que reivindica beligerante y simplistamente desde la arquitectura, la primacía formal)”. (Terán Troyano, como se cita en Zegarra, 2023, pp. 74-75).

Así, el plan urbanístico se convierte en una herramienta esencial para la planificación y regulación urbanística, orientada a gestionar la transformación del suelo urbano y urbanizable, a través de una coordinación entre gobiernos locales y regionales, que promueve el desarrollo sostenible de las ciudades, en beneficio de los ciudadanos.

En resumen, la planificación urbana es una actuación de la Administración que consiste en un procedimiento que realiza un diagnóstico de la situación actual en cuanto a la ciudad o al espacio territorial, representando un claro ejemplo de la ordenación del territorio. Luego, efectúa un pronóstico para su evolución y, posteriormente, se fijan objetivos y se buscan los medios para poder cumplirlos. Los objetivos responderán a los problemas reconocidos en el diagnóstico elaborado y los medios adoptados para alcanzar dichos objetivos deben ser óptimos y eficaces, lo cual se realizará mediante una evaluación ponderada donde se identifique la influencia de cada uno de los medios para el cumplimiento de los objetivos (Rodríguez, 2023). El resultado final de este proceso es lo que conocemos como el plan urbanístico.

5.2. Marco legal

El numeral 2 del artículo 192 de la Constitución menciona que los gobiernos regionales son competentes para “formular y aprobar el plan de desarrollo regional concertados con las municipalidades y la sociedad civil”. Mientras que, en el numeral 6 del artículo 195 de la Constitución se establece que los gobiernos locales son competentes para “planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y el acondicionamiento territorial”.

En el artículo 42 de la Ley de las Bases de la Descentralización, Ley No. 27783, se regula como competencias exclusivas de las municipalidades el planificar y promover el desarrollo urbano y rural de su circunscripción, y ejecutar los planes correspondientes.

En la Ley No. 27867 (2002), literal c) del artículo 50 se lista como una de las funciones de los gobiernos regionales en materia de población, el:

Programar y desarrollar acciones que impulsen una distribución territorial de la población en función a las potencialidades del desarrollo regional y en base a los planes de ordenamiento territorial y de la capacidad de las ciudades para absorber flujos migratorios.

Asimismo, La LOM regula en los artículos 73 y 79 competencias y funciones específicas. En primer lugar, se señala que las municipalidades provinciales planifican el desarrollo local y el ordenamiento territorial al ejercer una serie de funciones como la aprobación del Plan de Desarrollo Urbano, el Plan de Desarrollo Rural y demás planes específicos regulados en el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Planificación Urbana del Desarrollo Urbano Sostenible aprobado por el Decreto Supremo No. 012-2022-VIVIENDA. En segundo lugar, se precisa que las municipalidades distritales aprueban el plan urbano o rural distrital con sujeción al plan y a las normas municipales provinciales sobre la materia.

Las funciones descritas se reflejan en la formulación de una serie de planes para el Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano como, por ejemplo:

- Plan de Acondicionamiento Territorial: Aplicable para aquellos ámbitos urbanos y rurales de las provincias, cuencas o espacios litorales. Tiene un enfoque territorial prospectivo y sostenible.
- Plan de Desarrollo Metropolitano: Para las áreas metropolitanas identificadas en el Sistemas de Ciudades y Centros Poblados (en adelante, “SICCEP”)
- Plan de Desarrollo Urbano: Para las ciudades identificadas en el SICCEP y para las áreas dentro de las Metrópolis que los PDM así dispongan
- Plan Específico: Para sectores que ameritan un tratamiento integral y que se encuentran en suelo urbano consolidado, de transformación o en consolidación y suelo urbanizable.
- Entre otros planes maestros o temáticos

Al respecto, la municipalidad encabeza el procedimiento de formulación del plan correspondiente y lo aprueba. Los ciudadanos, individual o colectivamente, intervienen en este

proceso con aportes, observaciones y recomendaciones, entre otros, durante la exhibición pública de la propuesta del plan que se formule.

5.3. Análisis

La Ley No. 31199 ha sido creada con un enfoque exclusivo en la ciudad formal y mantiene en un segundo plano a la realidad del Perú: la presencia innegable y significativa de la segregación espacial y la informalidad urbana.

Esto último se refiere a la ciudad informal, la cual es un fenómeno que se desarrolla al incumplir las normas urbanísticas establecidas, provocando, principalmente, la limitación de acceso a una vivienda segura y adecuada, al encontrarse en una zona no apta para el desarrollo urbano. Al respecto, diversos autores han abordado este concepto desde diferentes perspectivas.

Ortiz (2017, p.138) define a la ciudad informal como una “vulneración de todo el proceso urbano formal, trasgrediendo normas de planificación, zonificación, habilitación urbana (...)”.

En esta línea, Castañeda-Pérez y Hernández-Ramírez (2021) identifican dos formas de transgresión dentro del hábitat informal: la ausencia de títulos de propiedad y/o el incumplimiento de las normas urbanas, lo que contribuye a la segregación urbana. Asimismo, sostienen que la ciudad informal tiene una particularidad; esta surge de la ocupación de terrenos sin las condiciones adecuadas para ser urbanizados, lo que obliga a sus ocupantes a construir sus propias viviendas carentes de servicios básicos, formando así barrios segregados.

Por su parte, Pino Vásquez y Ojeda Ledesma (2013, como se citó en Castañeda-Pérez y Hernández-Ramírez, 2021, p.144) amplían la visión antedicha al señalar que:

la ciudad informal está conformada por todas aquellas prácticas urbanísticas instauradas, desarrolladas y consolidadas por fuera de la legislación, las normas y las dinámicas de mercado que permiten un acceso formal al suelo urbano y a la vivienda; e involucran, por tanto, la adquisición de terreno y la autoconstrucción de las viviendas.

Ahora bien, de acuerdo con Ortiz (2017), desde hace muchos años, el Perú se encuentra frente a tres fenómenos constantes, característicos de la ciudad informal:

(i) las posesiones informales, es decir, la ocupación de zonas no habilitadas que carecen de servicios básicos de los que sí se goza en la ciudad formal. Por ejemplo, cuando se establecen en laderas o al borde de un río.

(ii) los predios tugurizados, los cuales “van desde los barrios antiguos deteriorados hasta los asentamientos informales” (Mac Donald, 2004, como se cita en Ortiz, 2017, p.185), en los cuales tienen servicios básicos, pero inadecuados.

(iii) la regularización de edificaciones, concepto inicialmente recogido en la Ley No. 27157, Ley de Regularización de Edificaciones, del procedimiento para la declaratoria de fábrica y del régimen de unidades inmobiliarias de propiedad exclusiva y propiedad común, que parte del supuesto de la presencia de construcciones informales y que el gobierno opta por integrar a la ciudad formal.

A partir de lo anterior, la causa principal de la ciudad informal en el caso peruano es la emigración rural-urbana, situación ante la cual el gobierno no supo plantear estrategias de ubicación e integración de aquellos emigrantes al territorio urbano formal existente, por lo que estos ocuparon lugares que consideraron adecuados, al margen de la planificación urbana formal. En lugar de ello, el gobierno prefirió legitimar lo informal, lo que conllevó a una expansión innecesaria y potencialmente riesgosa de los límites territoriales de la ciudad formal.

Esta situación se vuelve cada vez más difícil, dado que el tráfico de suelo ha experimentado un notable crecimiento, especialmente en las zonas más alejadas de la ciudad, como las laderas, donde el terreno aparenta no tener propietario. Al respecto, en los denominados “barrios marginales” se ha identificado un aumento en la cantidad de residentes que han optado vivir en estos en los últimos años (Zegarra, 2023).

Este fenómeno no es exclusivo del Perú, pues a nivel mundial, para el 2018, la población que vivía en asentamientos superaba los mil millones de personas. En el caso de Latinoamérica, la ONU-Hábitat (2020, como se cita en Zegarra, 2023) señaló en su último informe sobre Consulta de Ciudades Sostenibles, correspondiente a los años 2019 al 2020, lo siguiente:

Bolivia y Perú, así como el resto de América Latina cuentan con altos porcentajes de población urbana viviendo en barrios marginales. Estas viviendas suelen estar caracterizadas por un saneamiento deficiente y una concentración de habitantes por kilómetro cuadrado sustancialmente mayor que en otras regiones urbanas del país. (p.269)

En el caso peruano, los datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI, 2022) confirman esta tendencia. El porcentaje de la población urbana que reside en barrios marginales, asentamientos improvisados o viviendas inadecuadas, ha ido en aumento en los últimos años: en el 2019, este porcentaje era de 42.1%, ascendiendo a 43.7% en el 2020, 44.9% en 2021 y alcanzando el 45.1% en el 2022.

Ahora bien, en Lima, durante el gobierno de la alcaldesa Susana Villarán, se creó el Programa Barrio Mío, el cual promovía la regeneración urbana sostenible de los barrios informales de la ciudad, lo que implicaba, entre otras cosas, la creación de espacios públicos

que buscaban mejorar la habitabilidad de dicha zona. Sin embargo, este programa perdió impulso tras la salida de la alcaldesa.

En la actualidad, existe el Programa Mejoramiento Integral de Barrios (PMIB), programa del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, cuyo objetivo también es contribuir a mejorar la calidad de vida de la población urbana, mejorar el espacio público de los barrios y dotar de infraestructura y equipamiento, únicamente a los barrios urbanos a nivel nacional. Sin embargo, no es claro si dentro de la definición de “barrio urbano”, se considera a los barrios o asentamientos que se encuentran dentro de la ciudad informal. (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, s.f.)

Además, hay que hacer hincapié en que la Administración ha sido tan descuidada y desorganizada que ha permitido que la población se establezca en terrenos no aptos para vivir, toda vez que no es fácil dotar a los mismos de todos los servicios básicos, lo cual se traduce en riesgos en términos de seguridad y calidad de vida.

Al respecto, el riesgo es definido “como la combinación de la probabilidad de que se produzca un evento y sus consecuencias sean negativas. Es decir, el riesgo se representa por la relación entre peligro y vulnerabilidad”. (Zegarra, como se cita en Zegarra, 2023, p. 282).

Según Farrer (como se cita en Zegarra, 2023), la vulnerabilidad tiene dos condiciones para producirse: (i) la existencia de una amenaza, y (ii) la condición de debilidad del componente, en este caso, de la población. El literal (i) depende de la ubicación de la población, y el (ii), depende de la propia población: cuáles son sus condiciones de vida, cuál es el estado de conservación de sus infraestructuras, etc. En otras palabras, la amenaza se encuentra relacionada con las características físicas del espacio en donde se encuentra la población.

En respuesta a esta situación, el gobierno peruano publicó el 29 de mayo de 2012, la Ley No. 29869, Ley de reasentamiento poblacional para zonas de muy alto riesgo no mitigable, cuya causal es la declaración de zona de muy alto riesgo no mitigable asociada a peligros naturales, socio-naturales o por causas humanas que ponen en peligro la vida de los pobladores. El procedimiento para el reasentamiento poblacional, como medida de solución ante el peligro que pueda correr parte de la población que se encuentre en algún territorio altamente riesgoso de la ciudad informal, consta de los siguientes pasos:

(i) El gobierno local competente presenta su solicitud de reasentamiento al órgano técnico, luego de haber declarado mediante acuerdo de concejo la zona como de muy alto riesgo no mitigable. En dicha solicitud debe indicar una serie, dentro de los cuales se encuentran los datos del grupo priorizado de pobladores a reasentar, los costos estimados y la identificación de la zona de acogida.

(ii) El Programa Nuestras Ciudades, el órgano técnico encargado, evalúa la solicitud y emite una opinión respecto de esta. Luego comunica al Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (Cenepred) la viabilidad de dicha solicitud, y en caso sea negativa la respuesta, propone las acciones de mitigación.

(iii) El Cenepred le traslada la información a la Presidencia del Consejo de Ministros para que, mediante resolución ministerial, apruebe la solicitud ingresada.

(iv) El gobierno local se encarga de cambiar el uso del suelo del terreno declarado como de muy alto riesgo, asignándole un uso distinto al de vivienda para evitar su repoblamiento, además de inhabitable. En caso fuera de propiedad privada, se incorpora al dominio público para evitar su posterior ocupación o para facilitar su desocupación.

(v) Además, el gobierno local se encargará de adjudicar a los pobladores reasentados viviendas a través de soluciones habitacionales de interés social, conforme a la disponibilidad presupuestal.

Asimismo, el artículo 21 de la citada norma prohíbe expresamente la ocupación de las zonas declaradas de muy alto riesgo, sumado a que la municipalidad distrital competente se encarga de ejecutar las acciones administrativas y legales que correspondan para cumplir con la ley.

En ese sentido, si bien a lo largo del tiempo, ha habido iniciativas por parte del gobierno, sea a nivel local, regional o nacional, para hacer habitable la ciudad informal, o, por otro lado, expropiar los terrenos de alto riesgo para la población y reubicar a esta fuera de la ciudad informal, es necesario que la Administración considere como parte de su agenda, maneras de mejorar la planificación urbana y ordenación del territorio.

A mayor abundamiento, como se ha indicado anteriormente, el porcentaje de personas que viven en la ciudad informal está en aumento, y la Administración al no tener una planificación urbana desarrollada, no tiene principalmente, el detalle de los terrenos que puedan estar bajo su jurisdicción y en caso de que estos fueran invadidos, nunca sabrá si están disponibles para su recuperación.

En consecuencia, pueden ocurrir situaciones similares a la que tuvo lugar en San Juan de Miraflores, por ejemplo. Se trataba de un predio de propiedad del Estado ubicado en Pamplona Alta, que había sido invadido por una familia que aprovechó la falta de vigilancia por parte de la municipalidad competente sobre este terreno para, primero, cerrar un pasaje y

luego invadirlo para ampliar su negocio, haciendo creer, inclusive a la Municipalidad, que este predio lo había adquirido de manera regular (SBN, 2017).

En ese contexto, es necesario que la planificación urbana se enriquezca para afrontar los desafíos contemporáneos y que la Ley No. 31199 se enfoque también en la ciudad informal, toda vez que es la realidad del país, como ya se mencionó líneas arriba, porque su orientación, aunque no de manera expresa, está dirigida a la gestión de espacios públicos de la ciudad formal y porque los mismos pobladores de la ciudad informal lo piden. Esto último, fue reflejado en una encuesta realizada en cinco asentamientos humanos en Piura, en los cuales respondieron 75 personas. Al respecto, Schroeder (2024), indica lo siguiente:

El 98% de los encuestados deseaban disponer de un lugar de reunión, recreo y deporte ... el 38% deseaba tener un espacio verde que también fuera recreativo. Por otro lado, el 36% mencionó que buscaba mejorar el entorno del barrio con la disposición de nuevos espacios públicos. Algunos mencionaron que querían tener un espacio de calidad de sus casas para actividades sociales con la familia (p.125)

¿Por qué entonces, por un lado, el gobierno del país crea normas para regularizar terrenos y posesiones informales, e inclusive, en Lima al menos, se intentó elaborar espacios públicos en lo que se conoce como ciudad informal, pero no puede considerar -ahora- como espacio público aquellos espacios de esta que cumplen con las características que se indican en la Ley No. 31199? Por ejemplo, en el artículo 7 del Reglamento, se señala que se adquiere calidad de espacios públicos -recién- por procedimientos de formalización de la propiedad informal que involucre equipamientos con fines de recreación pública. En el artículo 9, señalan como algunos elementos constitutivos de los espacios públicos, la pavimentación, la señalización y los servicios públicos esenciales; estos elementos, muchas veces, no se encuentran en la ciudad informal. Otro caso, es del artículo 24 del Reglamento, el cual menciona que, para la ubicación de un nuevo espacio público, la Municipalidad puede adquirir predios en áreas urbanas consolidadas.

5.4. Propuesta de la Ley No. 31199 y su aplicación

Como novedad, dentro de la regulación de la planificación urbana, la Ley No. 31199, en su artículo 16, propone la creación de dos (2) planes de espacios públicos, los cuales serán elaborados con una perspectiva de diez (10) años, y actualizados cada cuatro (4):

(i) Plan Provincial: Aquel elaborado por la municipalidad provincial cuyo uso será obligatorio dentro de su jurisdicción. Será una herramienta orientadora para la planificación de la creación, conservación, protección y gestión de los espacios públicos

ubicados en la ciudad. El plan en cuestión debe estar comprendido dentro del Plan de Desarrollo Urbano y relacionado a los demás instrumentos de planeamiento urbano.

(ii) Plan Distrital: Elaborado por la municipalidad distrital, será la herramienta de planificación local para el incremento, conservación y protección de espacios públicos, usando los lineamientos del plan provincial respectivo. Estará incluido dentro del Plan Urbano Distrital, y de acuerdo con los demás planes de la ciudad.

Al respecto, de la revisión a los proyectos de Planes de Desarrollo Urbano de Lima¹¹, se logró identificar un dato relevante en el Plan de Desarrollo Urbano de Lima – Balnearios del Sur 2024-2034, que a la fecha¹² se encuentra en consulta; en el numeral 2.7 relacionado al sistema de espacios públicos e infraestructura ecológica, se indica lo siguiente, haciendo referencia a la Ley No. 31199:

En este capítulo se presenta la síntesis del diagnóstico del sistema compuesto por dos subsistemas: el subsistema de espacios públicos y el de infraestructura ecológica. Estos subsistemas corresponden con **el capítulo de “sistema de espacios abiertos e infraestructura ecológica” del PLANMET 2040, el cual debe ser interpretado como el Plan Provincial de Espacios Públicos** que guía las actuaciones y procedimientos referidos a estos dos subsistemas (pg. 57) [énfasis añadido].

El Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima - PLANMET 2040 (en adelante, el “PLANMET”), fue aprobado por la Ordenanza No. 2499-2022, el 16 de setiembre de 2022 y, según lo indica dicha ordenanza en su artículo 3, “es un instrumento técnico, normativo y de gestión de observancia obligatoria en el ámbito de la jurisdicción de Lima Metropolitana”.

En el numeral 4.2 del PLANMET, se detallan los objetivos estratégicos que la ciudad de Lima se propone alcanzar, dentro de los cuales se encuentra el “generar un sistema integrado de espacios abiertos” lo cual consiste en dos objetivos estratégicos específicos:

“Organizar el sistema de espacios abiertos, estableciendo reservas de suelo en relación con infraestructura de servicios eficientes equipamientos, accesibilidad, patrimonio natural, cultura y la seguridad ante riesgos por peligros naturales, antrópicos y biológicos” e “integrar suelo no urbanizable al sistema de espacios abiertos para usarlos como límite urbano”

En el numeral 6.4 del PLANMET, como uno de los sistemas metropolitanos, que permiten funcionamiento de la metrópoli y mejoran la calidad de vida de la población, se encuentra el sistema de espacios abiertos e infraestructura ecológica, en el que se detallan una

¹¹ Debe precisarse que la búsqueda efectuada fue a nivel de muestreo y no implicó un análisis detallado de la totalidad de fuentes.

¹² Consultado el 10 de febrero de 2025

serie de estrategias para su óptima gestión y protección, sus componentes con sus propias subclasificaciones, proyectos de creación y/o recuperación de los mismos según las áreas de intervención identificadas, así como las propuestas de su integración a la ciudad y la sociedad.

De lo anterior, se puede verificar que el PLANMET cumpliría con los objetivos determinados por la Ley No. 31199 para los planes provinciales. Sin embargo, no se ha identificado otro plan de desarrollo urbano que contenga un plan provincial de espacios públicos, bajo los términos establecidos por la Ley No. 31199.

Ahora bien, con la finalidad de ubicar un plan distrital de espacios públicos, se revisaron una serie de proyectos y Planes de Desarrollo Urbano Distrital de Lima elaborados desde el 2021 (publicación de la Ley No. 31199) en adelante. Como resultado, se ubicó el plan urbano distrital de San Isidro del 2023-2033 sin embargo, en este solo se incluye a la Ley No. 31199 como parte del marco normativo, precisando que (en ese entonces) el Reglamento aún estaba pendiente de aprobación, por lo tanto, se infiere que dicho plan no está adecuado a lo regulado en la Ley No. 31199.

En este aspecto, los planes urbanos distritales del país aún están pendientes de adecuarse a la normativa correspondiente.

Cabe mencionar que la incorporación de nuevos planes urbanísticos no solo incrementa el desorden normativo de la legislación urbanística y provoca una desconexión con la realidad socioeconómica del país (conforme a lo indicado en el último párrafo del numeral 5.3 anterior), sino que también puede generar interrogantes sobre su jerarquía y aplicabilidad frente a los planes ya existentes.

Al respecto, la Ley No. 31199 no establece reglas claras sobre la relación entre los planes provinciales y distritales de espacios públicos con otros planes urbanísticos preexistentes, salvo por el hecho de que estos se encuentran contenidos dentro de los Planes de Desarrollo Urbano y Planes Urbanos Distritales, respectivamente. Bajo esta premisa, los planes de espacios públicos no deberían contradecir las disposiciones de los planes preexistentes, ya que su función sería complementaria, enfocada en la gestión y planificación específica de los espacios públicos. Sin embargo, al agregar más niveles de planificación, sin una diferenciación clara de competencias, podría existir la posibilidad de interpretaciones diversas en cuanto a su aplicación.

Capítulo VI

Innovaciones y procedimientos en la Ley No. 31199

Tras la creación de los planes mencionados en el numeral 5.4 anterior, la Ley No. 31199, además introduce una serie de novedades en la planificación urbana; instrumentos que permitirán a las municipalidades gestionar los espacios públicos de manera, supuestamente, eficiente.

6.1. Inventarios municipales

La Real Academia Española define el inventario como el “asiento de los bienes y demás cosas pertenecientes a una persona o comunidad, hecho con orden y precisión”. Desde esta perspectiva, Moreu (2024) indica que las Administraciones tienen la obligación de realizar el inventario de los bienes y derechos que conforman su patrimonio. Sin embargo, aclara que estos inventarios no tienen carácter constitutivo ni producen efectos jurídicos, pues su función principal es servir de herramienta para orden interno. También llamados simples registros públicos, Moreu (2024) sostiene que, aunque la anotación de un bien en estos registros puede constituir un medio de prueba del derecho que tiene la Administración sobre él, no genera titularidad por sí sola.

Al respecto, la Ley No. 31199 dispone que las municipalidades distritales, con la ayuda del catastro urbano distrital, deberán elaborar su propio inventario de espacios públicos, en el cual se identificará su cantidad, área, uso, ubicación y estado de conservación.

En la normativa peruana se ha desarrollado el concepto de inventario en función de distintos tipos de bienes:

- (i) La Directiva No. 0006-2021-EF/54.01, Directiva para la gestión de bienes muebles patrimoniales en el marco del Sistema Nacional de Abastecimiento, define al inventario, en específico, de bienes muebles patrimoniales como la herramienta para “corroborar la existencia y el estado de conservación de los bienes muebles patrimoniales ...”.
- (ii) La Ley No. 28294, Ley que crea el Sistema Nacional Integrado de Catastro y su vinculación con el Registro de Predios (en adelante, la “Ley No. 28294”) y su reglamento aprobado por el Decreto Supremo No. 005-2006-JUS, en el artículo 3 de este último, establecen al catastro de predios como “... el inventario físico de todos los predios que conforman el territorio nacional, incluyendo sus características físicas, económicas, uso, infraestructura, equipamiento y derechos inscritos o no en el Registro de Predios”.

Si bien cada norma regula el inventario en un ámbito específico, la Ley No. 31199 recoge elementos tanto del catastro como del inventario patrimonial: incorpora la precisión técnica del catastro y la evaluación de conservación de los bienes, propia de los inventarios patrimoniales.

En ese sentido, aunque la Ley No. 31199 se centra exclusivamente en los espacios públicos, establece una relación directa con el sistema catastral municipal. Por ello, dado que el catastro peruano es abierto¹³ y desconcentrado¹⁴, de acuerdo con lo indicado en el artículo 4 de la Ley No. 28294, esta estructura permitirá a las municipalidades distritales adoptar un mismo estándar en la elaboración de los inventarios, además de facilitar el intercambio de información con otras entidades.

Así, la implementación y desarrollo masivo del catastro municipal, gracias a las obligaciones impuestas en la Ley No. 31199, potenciaría el instrumento de gestión de las municipalidades que les permitirá identificar, como principal objetivo, los espacios públicos que están bajo su tutela. En consecuencia, esto contribuirá a identificar la propiedad privada; labor que ya se encontraba pendiente en las municipalidades distritales, pero que no había sido priorizada.

A nivel nacional, son pocos los distritos que cuentan con todos los predios de su jurisdicción debidamente catastrados. Esto se corrobora con la información del Registro Nacional de Municipalidades (Renamu): la última data señala que, en el 2020, solo 628 de 1874 municipalidades declararon haber realizado un levantamiento catastral de su territorio.

Una vez que lo regulado en la Ley No. 31199 se ponga en práctica, además de inventariar los espacios públicos, se facilitaría, por ejemplo, (i) el recaudo tributario, ya que, conforme al origen y carácter administrativo del catastro, la cuantificación de la riqueza por municipalidad sería más efectiva y práctica, al realizarse en función a la información recabada sobre el área y la ubicación de los inmuebles de propiedad privada; y (ii) la planificación urbana, ya que se podría conocer la situación jurídica de cada espacio público (dentro de la ciudad formal, según la interpretación señalada en el numeral 5 anterior) sito en la jurisdicción de cada municipio.

Finalizada dicha fase, la información recopilada será remitida a la municipalidad provincial respectiva para la elaboración del inventario provincial de los espacios públicos correspondiente.

¹³ Permite el intercambio de la información entre quienes la generan y aquellos que la solicitan

¹⁴ Permite el acceso al mismo a través de las distintas entidades públicas del Gobierno Nacionales, Gobiernos Regionales y Locales

Un ejemplo de cómo esta herramienta podría ser efectiva para la planificación urbana del país – aunque su éxito dependerá de cómo se aplique la Ley No. 31199, de acuerdo a los comentarios hechos en el presente trabajo – se observa en el análisis elaborado por Dom Camps, Danielle Wiley y Thomas Daley (2023, traducción propia). Su objeto de estudio fue el Centro de Vancouver (*Downtown Vancouver*), ubicado en Canadá, para el proyecto de DPSS (*Downtown Public Space Strategy*). Los investigadores advirtieron que el amplio alcance de planificación de los espacios públicos representaría un desafío para los planificadores urbanos. Además, si bien el objetivo de dicho estudio era identificar las mejoras necesarias en los espacios públicos existentes mediante la observación y los inventarios de los espacios públicos, esto constituye un ejemplo claro de los beneficios de contar con inventario de espacios públicos.

Luego del inventariado de los espacios públicos de dicho lugar, se reveló una serie de problemas clave relacionados con el uso, diseño y distribución de los mismos. Entre los más relevantes, se encuentran los siguientes:

- (i) No todos los residentes se encuentran a una distancia accesible a pie hasta los espacios públicos.
- (ii) Debido al mal diseño de los espacios públicos, algunos son percibidos como privados, aun cuando son públicos.
- (iii) Se podrían establecer mejores conexiones entre los barrios y los servicios.
- (iv) Se identificaron diferencias significativas en la calidad de los espacios públicos en diferentes áreas de la ciudad, especialmente en zonas con poblaciones vulnerables. Se encontró que los barrios más antiguos y menos desarrollados carecían de parques adecuados y espacios recreativos bien mantenidos, lo que afectaba directamente la calidad de vida de sus habitantes.

Asimismo, el estudio destaca la importancia de diseñar espacios públicos para todos los ciudadanos, incluyendo la población más vulnerable (incluiría, en nuestro caso, a la ciudad informal). El inventario permitió una evaluación precisa del estado de conservación de estos espacios, lo que ayudó a identificar aquellos que estaban en condiciones deterioradas y requerían intervenciones urgentes.

Este tipo de análisis resulta esencial, ya que proporciona una visión clara de dónde es más necesario invertir recursos para mantener o mejorar la infraestructura, asegurando que todas las comunidades tengan acceso a espacios públicos de calidad.

En términos generales, el análisis descrito demuestra que el inventario de espacios públicos no solo será un ejercicio necesario en la Administración, sino también una herramienta clave para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y la planificación urbana. En nuestro

país, la implementación de estos inventarios debería ir acompañada de una inversión en tecnología y una gestión integrada en los diferentes niveles de gobierno y demás entidades involucradas, asegurando así una planificación urbana más eficiente.

6.2. Inscripción en el registro de propiedad inmueble

Luego del inventariado de los espacios públicos, la Ley No. 31199 deja establecida una tarea adicional: que las municipalidades competentes efectúen un diagnóstico para identificar (i) los espacios públicos inscritos en el Registro de Predios y (ii) reconocer los que requieren un saneamiento físico legal y su posterior inscripción en el Registro de Predios.

Del mismo modo, las municipalidades deberán actualizar el Sistema de Información Nacional de Bienes Estatales, respecto de aquellos espacios públicos de su propiedad o bajo su administración para lo cual remitirán la información a la SBN o solicitarán un usuario y contraseña para su registro en línea. Para dar cumplimiento a lo anterior, el reglamento de la Ley No. 31199 otorga un plazo máximo de 2 años, contados a partir de su entrada en vigor.

Esto refleja una tradición jurídica que, desde mediados del siglo XIX, la legislación española distinguía entre los bienes del Estado que requerían o no inscripción en el Registro de Propiedad. Inicialmente, aquellos exceptuados de la inscripción, eran los bienes que:

pertenecieran tan solo al dominio eminente del Estado, y cuyo uso era de todos, como las riberas del mar, los ríos y sus márgenes; las carreteras y caminos de todas clases, con exclusión de los de hierro; las calles, plazas, paseos públicos y ejidos de los pueblos (...); las murallas de las ciudades y plazas; los puertos y radas y cualesquiera otros bienes análogos de uso común y general. (Horgué, 2006, p. 42).

Mientras que los bienes que tenían acceso al Registro de Propiedad eran aquellos dentro del “dominio privado del Estado, de las provincias, de los pueblos o de los establecimientos públicos” (Horgué, 2006, p. 42).

De acuerdo con lo indicado, Horgué (2006) señala que el sustento de excluir a los bienes de dominio público de la inscripción era su condición pública ya reconocida por el uso común que los caracteriza. De manera similar, González, quien respaldó esta postura en su momento, profundiza en este aspecto al señalar que:

cuando el poder público actúa como dueño es más que simple dueño, goza de garantías objetivas distintas de los derechos reales corrientes, de esta manera el imperium absorbe el dominium, por lo que ni los principios ni privilegios de tipo civil son aplicables. (como se cita en Fernández-Espinar, 2021, p.357).

Su publicidad, de por sí, se derivaba de su uso constante por la comunidad, por lo tanto, se consideraba innecesaria la inscripción en el registro correspondiente.

A inicios del siglo XX, esta dispensa cambia a una prohibición de inscribir los bienes de dominio público, incluidos aquellos destinados a servicios públicos. Es decir, de ser opcional pasa a ser una prohibición explícita. Esto se justificaba con el concepto de publicidad posesoria, la cual implica que los bienes de dominio público ya tienen suficiente visibilidad captada por la población y, por lo tanto, no necesitan estar inscritos en el Registro de Propiedad para ser conocidos o protegidos.

Sin embargo, Horgué (2006) relata que la aplicación de esta exclusión generó una serie de problemas en la protección de los intereses públicos, al privar a estos bienes de las garantías que otorga la publicidad registral. Provocó que derechos incompatibles con la naturaleza pública de los bienes demaniales pudieran inscribirse en el Registro de Propiedad. En consecuencia, mientras la Administración podía alegar titularidad pública sobre un bien demanial, un particular podía tener inscrita la titularidad sobre el mismo bien.

Teniendo en cuenta lo indicado, cobró fuerza entre los juristas de la época la idea de que los bienes de dominio público sean inscritos en el Registro de Propiedad y que se acojan al sistema de defensa de este, como lo pueden ser, actualmente, los principios de legitimación y fe pública¹⁵.

En consecuencia, lo que se planteó en dicho momento fue que la inscripción reforzaría la posición de la Administración sobre sus bienes, otorgándole todos los beneficios que vienen con esta, pero sin privatizar el dominio público sobre los mismos. En la actualidad, la inscripción de los bienes públicos en España es obligatoria.

Un análisis adicional lo ofrece la Dirección General de los Registros y del Notariado de España (como se cita en Fernández-Espinar, 2021) al indicar que:

Así, la protección registral que la ley otorga al dominio público no se limita exclusivamente al que ya consta inscrito, sino que también se hace extensiva al dominio público no inscrito, pero de cuya existencia tenga indicios suficientes el registrador y

¹⁵ También recogidos en la legislación peruana, en el Reglamento General de los Registros Públicos en los artículos VII y VIII.

VII. PRINCIPIO DE LEGITIMACIÓN

Los asientos registrales se presumen exactos y válidos. Producen todos sus efectos y legitiman al titular Registral para actuar conforme a ellos, mientras no se rectifiquen en los términos establecidos en este Reglamento o se declare su invalidez por la vía judicial o arbitral.

VIII. PRINCIPIO DE FE PÚBLICA REGISTRAL

La inexactitud de los asientos registrales por nulidad, anulación, resolución o rescisión del acto que los origina, no perjudicará al tercero registral que a título oneroso y de buena fe hubiere contratado sobre la base de aquéllos, siempre que las causas de dicha inexactitud no consten en los asientos registrales.

con el que pudiera llegar a colisionar alguna pretensión de inscripción por parte del particular. Esa es la razón concreta por lo que distintas leyes especiales ... prevén que el registrador deberá recabar informe o certificación administrativa que acrediten que la inscripción pretendida no invade el dominio público. (pp. 374-375)

Ahora, en el caso peruano, la Ley No. 31199 y su reglamento regulan la inscripción obligatoria de los espacios públicos con la finalidad de que a estos y a los actos de disposición relacionados, se les otorgue la seguridad jurídica y la publicidad respectiva, según lo indicado anteriormente.

Sin perjuicio de lo anterior, es necesario mencionar que en el artículo 1 de la Ley No. 29618 se indica que el Estado es poseedor de todos los inmuebles de su propiedad.

La regulación contenida en la Ley No. 31199 y la disposición mencionada en el párrafo anterior parecieran ser incompatibles, ya que, si existe una presunción legal de que el Estado es poseedor de sus inmuebles, además de la publicidad posesoria que ostenta sobre estos, entonces no debería ser necesario inscribir los espacios públicos en el Registro de Predios. Esto se debe a que la titularidad que tiene la Administración sobre sus bienes ya es clara y conocida por todos.

Sin embargo, aunque la inscripción registral no sea constitutiva de derecho, esta medida contribuye a consolidar el orden y la certidumbre en la gestión de los espacios públicos, minimizando conflicto y facilitando su defensa ante eventuales intentos de apropiación indebida.

La inclusión de esta regulación es relevante y necesaria, porque permite una mayor organización y conocimiento del patrimonio estatal. Esto no solo fortalece la previsibilidad jurídica y tutela registral sobre los espacios públicos, sino que también contribuye a reducir la informalidad en la propiedad y favorece un mejor planeamiento de la ciudad. En ese sentido, la inscripción de los espacios públicos no debe verse únicamente como una formalidad administrativa, sino como una herramienta esencial para su protección y desarrollo.

6.3. Recuperación de los espacios públicos

Finalmente, si una entidad de la Administración verifica que un espacio público está ocupado o invadido por terceros de manera ilegal, de acuerdo con lo indicado en la Ley No. 31199 y su reglamento, dicha situación se comunicará a su Procurador Público para que este de inicio a la recuperación extrajudicial del mismo, conforme lo disponen los artículos 65 y 66 de la Ley No. 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y

permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, para la recuperación inmediata del bien y su restitución al uso público (en adelante, la “Ley No. 30230”).

Al respecto, Rodríguez (2006) comenta lo siguiente:

Esta facultad, como fácilmente se comprende, entronca directamente como uno de los elementos que componen la indisponibilidad de los bienes de dominio público: la imprescriptibilidad. Así, si nadie puede poseer con justo título un bien que está fuera del comercio; así, si nadie puede usurpar, ya que no se puede poseer algo que está fuera de sus posibilidades, nadie podrá usucapir, en principio, por el transcurso del tiempo un bien de dominio público. Por el contrario, la Administración encuentra ciertos límites temporales a la facultad de ejercitar el reintegro posesorio *potentior personae* frente a sus bienes privados. (p. 27)

A mayor abundamiento, el proceso mencionado consiste en que la entidad propietaria del espacio público, a través de su Procuraduría Pública o quien haga a su vez, está obligada a desalojar cualquier invasión o toma ilegal que ocurra en los terrenos que se encuentren bajo su competencia, administración o propiedad, sin importar si se encuentran o no registrados en el Registro de Predios o el Sistema de Información Nacional de Bienes Estatales (SINABIP). Ante el conocimiento de tal situación, se debe recuperar el terreno de manera extrajudicial, contando con el apoyo de la Policía Nacional del Perú, bajo su responsabilidad.

Si la entidad correspondiente opta por no ejercer dicho derecho, la SBN tomará responsabilidad sobre el espacio público afectado, en su calidad de órgano rector del Sistema Nacional de Bienes Estatales (SNBE), y solicitará al responsable del organismo que inicie la recuperación en un plazo máximo de cinco (5) días hábiles tras ser notificado. Si este plazo expira sin acción alguna, la Procuraduría Pública de la SBN llevará a cabo o continuará las acciones necesarias para recuperar el espacio público en cuestión.

Asimismo, no se permitirá el uso de los mecanismos de defensa posesoria contemplados en los artículos 920 y 921 del Código Civil a favor de los ocupantes ilegales de los terrenos que pertenezcan o estén bajo la administración del Gobierno Nacional, Regional o Local. Cualquier disputa relacionada deberá resolverse judicialmente y de forma posterior a la recuperación extrajudicial.

Como bien indica Rodríguez (2006):

De este modo se sitúa al sujeto paciente del *interdictum proprium* en una evidente situación desfavorable en relación al ámbito privado, como consecuencia del privilegio de que se dota a la Administración, puesto que para defender sus derechos forzosamente debe demostrar en sede judicial su mejor derecho. Por lo tanto, nos hallamos ante una

auténtica acción interdictal ejercida por la propia autoridad administrativa, por la que, sin prejuzgarse cuestión alguna de propiedad, se actúa contra el detentador de un bien de titularidad presuntamente público, de suerte que se restituye su posesión o uso público (STS de 4 de enero de 1991, RJA 1991/559). (p. 27)

En la práctica peruana, el mecanismo de recuperación extrajudicial de predios ha demostrado ciertos niveles de eficacia. Por ejemplo, entre los años 2014 y 2022, la Procuraduría Pública de la SBN (2022) informó la recuperación de 24,347,609.98 m² a nivel nacional, un estimado de 510 predios del Estado.

Sin perjuicio de lo anterior, cabe resaltar que existen otras jurisdicciones como España donde el sistema de defensa de los bienes de dominio público ofrece un rango de herramientas más amplio y estructurado. De acuerdo con lo detallado por Moreu (2024) a continuación, se puede observar que la Administración Pública española cuenta con una serie de prerrogativas especiales que permiten investigar, delimitar, y recuperar tanto bienes patrimoniales como demaniales.

Por ejemplo, la facultad de investigación permite a la Administración indagar sobre la situación jurídica de bienes cuya titularidad pública sea incierta. Este proceso, que puede iniciarse tanto de oficio como por denuncia de particulares, se desarrolla mediante un expediente administrativo que asegura transparencia y el derecho de audiencia, e incluso ofrece incentivos a los ciudadanos que promuevan investigaciones con denuncias fundadas.

Por otro lado, se tiene la potestad de deslinde que otorga a la Administración la capacidad de precisar los límites de sus propiedades, tanto demaniales como patrimoniales, cuando estos sean imprecisos o existan indicios de ocupación ilegal. Un ejemplo emblemático es el deslinde del dominio marítimo-terrestre en las costas españolas. Para llevar a cabo esta potestad, es necesario elaborar un informe que justifique su necesidad, describa el inmueble afectado y analice los títulos de propiedad. Este último incluye la revisión de tanto los registros formales como las informaciones posesorias. Los propietarios de terrenos colindantes son parte interesada en este procedimiento y pueden presentar pruebas en su defensa. El acto administrativo resultante, que aprueba el deslinde, permite la inscripción de la propiedad en el Registro de la Propiedad.

Finalmente, están las potestades de reintegro posesorio y de desahucio administrativo, las cuales le permiten a la Administración recuperar sus bienes. Este último se diferencia del primero, porque mientras el reintegro puede ser de bienes de dominio público y bienes patrimoniales, el desahucio es exclusivo de los bienes de dominio público y además exige que, previamente, el bien haya sido cedido o autorizado en uso a un tercero.

En definitiva, la existencia de normativas como la Ley No. 30230 y la Ley No. 31199 refuerzan la capacidad de las entidades públicas para actuar de manera ágil en la restitución de los espacios públicos, asegurando su retorno al uso de la ciudadanía. Sin embargo, es fundamental continuar evaluando su correcta aplicación, sobre todo en escenarios donde las ocupaciones ilegales persisten, desafiando al marco normativo vigente. Esta labor de recuperación y preservación de los espacios públicos no solo es esencial para mantener el orden territorial, sino también para asegurar un desarrollo urbano sostenible, en el que estos espacios cumplan su función.



Capítulo VII

Propuesta de conceptualización de los espacios públicos

Conforme al numeral 2 de la presente tesis, el concepto de espacio público visto en la Ley No. 31199 y su reglamento se ha determinado considerando las disposiciones extraídas de la normativa sectorial. Sin embargo, encasillar el concepto de espacio público a un espacio abierto de uso y dominio público del Estado no es suficiente. Esto se debe a que existen diversas áreas que, aunque no encajan dentro de la definición impuesta por la Ley No. 31199, pueden ser considerados como espacios públicos en función a la finalidad que cumplen o podrían cumplir en beneficio de la comunidad.

Un ejemplo de la flexibilización conceptual que se propone se observa en Colombia. El Decreto Único Reglamentario 1077 (2015) considera dentro del concepto de espacio público a “las áreas y elementos arquitectónicos espaciales y naturales de propiedad privada que, por su localización y condiciones ambientales y paisajísticas, sean incorporadas como tales en los planes de ordenamiento territorial”. Esta inclusión también abarca los instrumentos que desarrollen el espacio público como “las cubiertas, fachadas, paramentos, pórticos, antejardines y cerramientos”; elementos que, aunque privados, se integran a la vida colectiva.

Otro ejemplo, aún más innovador y exitoso, es el sistema de “Privately Owned Public Spaces” (POPS) en Nueva York. Este esquema surgió en la década de 1960 con el objetivo de incentivar a los desarrolladores privados a crear espacios accesibles para el público, a cambio de recibir ciertos beneficios urbanísticos, como aumentos en la densidad permitida de construcción. Bajo este marco, aunque el espacio permanece en propiedad privada, su uso está destinado al público, lo que genera un beneficio mutuo. Los POPS incluyen plazas, parques, jardines y áreas de esparcimiento ubicados dentro de propiedades privadas, contribuyendo significativamente al paisaje urbano y fomentando la interacción social.

Por otro lado, en España, a las propiedades privadas de interés público también se les considera espacios públicos debido a su importancia para el interés general, valor cultural o su relevancia social. En diversa regulación, se opta por asociar al espacio público con el derecho de las personas a acceder a este y a convivir con sus semejantes, por lo que, un centro comercial, el autobús u otros medios de transporte público pueden ser considerados dentro de la definición de espacio público. A pesar de ser un equipamiento de titularidad privada, puede acoger a muchas personas que lo utilizarán sin restricciones o con permiso. (Cubero & Lasagabaster, 2018).

Lo anterior se sustenta en que, en cuanto al espacio público, “la propiedad del bien es secundaria, siendo lo relevante su destino al servicio de los ciudadanos y al desenvolvimiento de sus opciones ideológicas” (Palomino Lozano, como se cita en Cubero & Lasagabaster, 2018).

Asimismo, Cubero y Lasagabaster (2018) opinan que cabría la posibilidad de que los bienes patrimoniales también se consideren espacios públicos, y así la Administración pueda ceder el uso de estos a otras personas, siempre que asegure una convivencia adecuada, como para un concierto o un evento dirigido al disfrute de la comunidad. En consecuencia, sostienen que se debería crear una nueva categoría de bienes, estos son los bienes patrimoniales no disponibles para la Administración.

Conforme a lo indicado anteriormente, se puede apreciar que la definición actual de espacios públicos, recogida en la Ley No. 31199, como se indicó al inicio de la presente sección, es limitada en tanto considera como característica primordial que sean bienes de dominio público del Estado, además las características restantes que menciona la citada ley.

Por lo tanto, la propuesta de definición en el presente trabajo, para el concepto de espacio público incluido en la Ley No. 31199 sugiere una ampliación:

- (i) Incluir, excepcionalmente, aquellos bienes de dominio privado del Estado que puedan ser aprovechados para actividades puntuales que sean destinadas al uso público, temporalmente.
- (ii) Incluir a los bienes de propiedad privada que puedan ser considerados como un espacio público, siempre que estos cumplan con ciertas características.

Respecto a la primera propuesta sobre incluir bienes de dominio privado del Estado, en estos podrían organizarse actividades tales como conciertos, exposiciones, ferias, u otros eventos, y suscribir contratos de derechos reales con particulares por plazos determinados, como se ha mencionado anteriormente. De esta manera, la Administración obtendría mayores recursos, para seguir manteniendo dichos espacios y enriqueciendo la vida urbana.

Bajo este contexto, un ejemplo de cómo puede ser la regulación de este supuesto es el establecido en el artículo 105 de la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas de España, el cual permite la explotación de bienes y derechos patrimoniales que no estén destinados a ser enajenados y sean susceptibles de aprovechamiento rentable.

Al respecto, entre otras cosas, se permite el otorgamiento de autorizaciones de uso por plazos inferiores a 30 días o para la organización de conferencias, seminarios u otros eventos, facilitando así la gestión temporal de espacios que, aunque pertenecen al Estado, pueden ser utilizados para el beneficio público. El órgano que sea competente para atribuir el uso del bien

en cuestión fijará las condiciones de uso y la contraprestación a su favor al otorgar la autorización correspondiente.

Este enfoque sugiere que los bienes de dominio privado del Estado, aunque no estén destinados al uso público general, puedan ser utilizados temporalmente mediante autorizaciones de corto plazo, con la finalidad de que beneficien a la comunidad y se alineen con el interés público.

Al permitir que estos bienes puedan ser utilizados de la forma antes mencionada, se abre la puerta a una mayor interacción comunitaria y al enriquecimiento de la vida urbana. Este modelo puede servir de referencia para la legislación peruana, donde la incorporación de un régimen similar podría facilitar el uso temporal de bienes de dominio privado.

El ejemplo anterior ofrece un marco normativo útil como referencia para la gestión de bienes de dominio privado como espacios públicos en el Perú. Al permitir que tanto entidades públicas como privadas utilicen temporalmente bienes patrimoniales, se fomenta la participación ciudadana y se promueve el dinamismo en la vida cultural y social en estos espacios.

Se puede verificar, entonces, que la autorización de uso o un contrato que permita el uso temporal de los bienes patrimoniales, son mecanismos que garantizarían que estas ocupaciones se realicen de manera ordenada y controlada, estableciendo condiciones específicas que aseguren que no se interrumpa el uso de dichos bienes como espacios públicos. Asimismo, estos modelos permitirían a la Administración establecer una contraprestación por el uso de estos, ingreso que puede ser utilizado para su mantenimiento y conservación, como se ha indicado anteriormente.

Dicho ello, hay que tener en cuenta que la Administración peruana, a través de la Ley No. 29151 y su reglamento, otorga el uso temporal de bienes de dominio privado estatal a favor de particulares y entidades siempre que se ajuste a alguno de los supuestos previstos en dicha norma, los cuales no consideran el uso colectivo del bien para actividades recreativas o de interés social.

En este caso, se podría utilizar como base normativa lo establecido en la Ley No. 29151, su reglamento y las directivas de la SBN correspondiente a cada figura jurídica, dado que ya existen procedimientos regulados para cada caso.

Para optimizar la gestión de estos nuevos espacios públicos, la Administración podría, por ejemplo, establecer que dichas figuras solo se implementen después de que los privados hayan pasado por un proceso de concurso, tal como sugiere la Ley No. 31199, en el caso de la inversión privada. Asimismo, podría indicar plazos de usos más cortos (en contraste con los

plazos más prolongados previstos en la Ley No. 29151), además de imponer medidas de conservación y supervisión que garanticen el buen estado del espacio, y prevengan el uso inapropiado del mismo.

Finalmente, se sugiere establecer una serie de parámetros de selección aplicables a esta nueva categoría de bienes considerados como espacios públicos, para garantizar que la misma sea adecuada; por ejemplo: el estado de conservación, la accesibilidad, la demanda social y la flexibilidad del espacio en cuanto a la adaptación de este para distintos tipos de eventos, de ser el caso.

Sobre la segunda propuesta, para incluir bienes de propiedad privada al concepto de espacio público, podría adoptarse un sistema similar al POPS. Al igual que en Nueva York, podría permitirse que, por iniciativa de los propietarios, estos creen espacios públicos para el disfrute de la ciudadanía y que también sean mantenidos por ellos mismos, sin la necesidad de que se conviertan en bienes del Estado. Esto abriría nuevas oportunidades para la creación de una mayor cantidad de espacios públicos y a cambio, a los propietarios de dichos inmuebles se les podría otorgar beneficios urbanísticos, como el derecho adicional de edificación, o tributarios, como un descuento en el pago de arbitrios. Lo anterior implicará un gran apoyo y participación de los gobiernos locales y regionales para la creación de ordenanzas que regulen los distintos aspectos y parámetros conforme a localidad o región, las cuales serían aplicadas de forma supletoria a la norma que modifique la Ley No. 31199 para que se adecúe a lo propuesto.

Al respecto, lo que se podría proponer como modificación es, por ejemplo, crear una categoría dentro de los inventarios aprobados por la Ley No. 31199, para distinguirlos de los espacios públicos tradicionales, especificando que no son propiedad del Estado, pero que sí se encuentran sujetos a ciertos estándares de acceso y uso público, de esta forma quedan identificados como espacios públicos relevantes para la planificación urbana; se reconocería su función pública y, a su vez, la propiedad privada del espacio en cuestión.

Adicionalmente, para evitar la confusión sobre la responsabilidad de mantenimiento de estos espacios públicos de propiedad privada, se podría establecer una regulación expresa en la cual se obligue a los propietarios de dichos espacios a mantenerlos bajo ciertos estándares de seguridad, accesibilidad, calidad, etc. Asimismo, a modo de respaldo documental, la Administración debería formalizar un acuerdo junto con el propietario del espacio, en el cual establezcan, principalmente, los términos y condiciones bajo los cuales los espacios estarían disponibles para el público.

Como se ha mencionado líneas arriba, esta nueva categoría de espacios públicos sería relevante para la planificación urbana, ya que también aporta un valor social importante. De este modo, podrían ser incluidos en los planes de desarrollo urbano y demás instrumentos de planificación urbana, aun cuando la propiedad y el mantenimiento sigan siendo privados.

No obstante, para que la Administración no se desligue por completo de este nuevo tipo de espacio público, conservaría el rol de supervisión sobre estos, de tal manera que podría verificar que los privados cumplan con las condiciones y parámetros que establezca la norma. Estas inspecciones podrían realizarse periódicamente, y en caso de incumplimiento, correspondería la aplicación de una multa u otro tipo de sanción que la Administración vea más conveniente.

En conclusión, la propuesta desarrollada en esta tesis, respaldada por ejemplos en regulación internacional, busca ampliar la definición de espacio público establecida en la Ley No. 31199. Esta visión más inclusiva y dinámica permite la incorporación de bienes de propiedad privada y de dominio privado el Estado bajo ciertas condiciones. Se enfatiza la necesidad de una regulación clara que determine una serie de criterios específicos para que estos bienes sean llamados también espacios públicos, y sean considerados como parte de la planificación urbana del país. Al adaptar lo detallado anteriormente, se podría transformar positivamente el panorama urbano del Perú, fomentando el uso más eficaz de los recursos urbanos, potenciando la calidad de vida de la ciudadanía y consolidando un modelo de gestión sostenible de los espacios públicos del futuro.

Conclusiones

Primera. La Ley No. 31199 representa un avance importante en la legislación peruana al proporcionar una definición integral y específica de los espacios públicos, delimitándolos claramente como bienes de dominio público del Estado. Este marco legal es fundamental para abordar los desafíos actuales de la planificación urbana, especialmente en el contexto de la creciente urbanización y la consecuente reducción de espacios públicos en el país.

Segunda. Al comparar la Ley No. 31199 con otras normas nacionales, como la Ley orgánica de municipalidades (Ley No. 27972), la Ley de áreas verdes de uso público (Ley No. 26664), y la Ley de playas (Ley No. 26856), revela la dispersión normativa y la necesidad de una mayor armonización legislativa. Aunque la Ley No. 31199 intenta consolidar criterios y procedimientos, la existencia de normas sectoriales podría generar complicaciones en su aplicación, toda vez que algunas municipalidades y gobiernos regionales ya pueden haber regulado a los espacios públicos, conforme a las competencias que tienen y el adecuarse a la Ley No. 31199 podría tomar un tiempo prolongado. En ese sentido, es importante fortalecer un marco legal cohesivo que responda de manera efectiva a los desafíos. La dispersión normativa actual ya de por sí genera inconsistencias y dificultades en la aplicación de ciertas normas, lo que refuerza la importancia de que la Ley No. 31199 sea una norma clara.

Tercera. La Ley No. 31199 incorpora fragmentos de normas previas sin lograr una definición realmente integradora de “espacio público”. Esta fragmentación normativa limita su potencial como herramienta en la planificación urbana. Para mejorar su efectividad, sería necesario expandir el enfoque de la definición de espacio público, de tal manera que abarque, entre otros aspectos, tanto la ciudad formal como la informal.

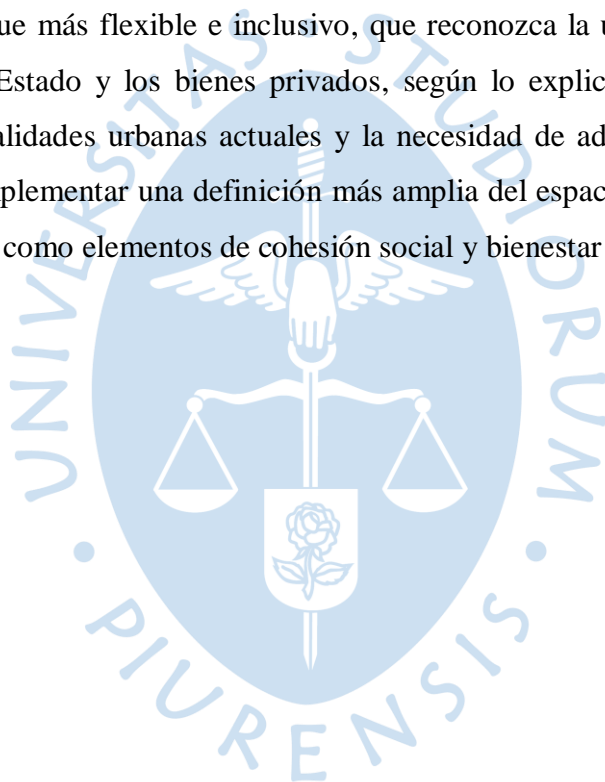
Cuarta. La inversión privada y la participación ciudadana son pilares fundamentales en la Ley No. 31199, y permiten reconocer el rol de los ciudadanos dentro de la planificación urbana. Sin embargo, esto plantea una serie de desafíos, ya que se requiere un equilibrio entre la participación activa del ciudadano y la preservación de la legalidad en la gestión pública. Lograr ello, implica capacitar a los funcionarios para que comprendan y apliquen correctamente el régimen regulado por la Ley No. 31199 y su reglamento.

Quinta. La Ley No. 31199 introduce un enfoque renovado en la planificación urbana al proponer la creación de planes específicos de espacios públicos solamente, una perspectiva a largo plazo. Estos planes representan una oportunidad para que las municipalidades implementen una planificación más organizada y sostenible, orientada a mejorar el acceso y la calidad de los espacios públicos. No obstante, la implementación de estos planes debe ir

acompañada de una adecuada inversión y coordinación interinstitucional, de modo que se obtengan mejoras visibles para los ciudadanos.

Sexta. Entre las innovaciones de la Ley No. 31199, destacan los inventarios y la inscripción de los espacios públicos en el Registro de Predios, lo cual aporta transparencia y seguridad jurídica a estos bienes. Además, la inclusión de procesos de recuperación de espacios ilegalmente ocupados contribuye a la protección de estos y refuerza el control de las autoridades sobre estas actividades. Estas medidas representan un avance hacia una gestión más eficiente y permiten que la Administración responda con mayor rapidez ante situaciones de ocupación indebida.

Sétima. Finalmente, la propuesta de conceptualización de los espacios públicos en esta tesis sugiere un enfoque más flexible e inclusivo, que reconozca la utilidad de los bienes de dominio privado del Estado y los bienes privados, según lo explicado anteriormente. Este enfoque refleja las realidades urbanas actuales y la necesidad de adaptar la normativa a las demandas del país. Implementar una definición más amplia del espacio público permitirá que estos sirvan realmente como elementos de cohesión social y bienestar colectivo.



Referencias

- Asamblea General de la Naciones Unidas. (2016). Nueva Agenda Urbana. Naciones Unidas.
<https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>
- Bernal, M. E. (2006). Breves apuntes sobre la ocupación del dominio público mediante las redes de Telecomunicaciones. *Revista De Derecho Administrativo*, (1), 263-283.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/16357>
- Camacho Cepeda, G. (2010). La participación ciudadana en la administración pública. *Pro Jure Revista De Derecho - Pontificia Universidad Católica De Valparaíso*, (18), 371-382.
<https://www.projurepucv.cl/index.php/rderecho/article/view/378>
- Camps, D., Wiley, D., Daley, T. (2021). *Planning Public Spaces. Lessons learned form Vancouver's Downtown Public Space Strategy*. University of Manitoba.
https://umanitoba.ca/architecture/sites/architecture/files/2023-02/CP_cip2021_Camps.pdf
- Casanova, N. (2022). Derecho a la ciudad y derecho a habitar. *Revista de la Red de Intercátedras de Historia de América Latina Contemporánea*, (17), 114-126.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9523160>
- Castañeda-Pérez, Y., & Hernández-Ramírez, A. C. (2021). Ciudad informal, territorialidades de producción social del espacio urbano en asentamientos humanos (Armenia - Quindío (Colombia)). *Ciudad Y Territorio Estudios Territoriales*, 53(207), 141–152.
<https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.207.08>
- Código Civil. (1984) Decreto Legislativo 295.
- Congreso de la República del Perú. (2017). Proyecto de Ley No. 01311/2016-CR, Ley de gestión de espacios públicos.
https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL0131120170425.PDF
- Congreso de la República del Perú. (2017). Proyecto de Ley No. 01312/2016-CR, Ley para la protección de los espacios públicos.
https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL0131220170425.pdf
- Cubero, J., & Lasagabaster, I. (directores). (2018). *Espacio público y ordenanzas locales: Estudio sobre su régimen jurídico*. Instituto Vasco de Administraciones Públicas. IVAP
- Dammert-Guardia M., C. F. (2019). *Derecho a la ciudad: Una evocación de las transformaciones urbanas en América Latina*. CLACSO.
<https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20200519104921/Derecho-a-la-ciudad.pdf>

- Danós, J. (2006). La participación ciudadana en el ejercicio de las funciones administrativas en el Perú. *Revista De Derecho Administrativo*, (1), 121-164. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/16352>
- Danós, J. (2015). Evolución y formación del concepto de bienes del Estado (privados y dominio público) en el ordenamiento jurídico peruano. En F. López – Ramón & O. Vignolo (Coordinadores). *El dominio público en Europa y América Latina* (pp. 497-503) Círculo de Derecho Administrativo – CDA.
- Decreto 1077. (2015). Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (Colombia) <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77216>
- Decreto Supremo No. 001-2023-VIVIENDA. (2023). Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley No. 31199, Ley de Gestión y Protección de los Espacios Públicos. Presidencia de la República.
- Fernández-Espinar, C. (2021). El régimen jurídico de los montes públicos y su inscripción en el registro de la propiedad: Debate doctrinal e instrumentos jurídicos de protección. *Revista Vasca de Administración Pública*, 120, 374-376. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.120.2021.11>
- Foro Social Mundial (2005) Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. https://www.uclg-cisd.org/sites/default/files/documents/files/2021-06/rpc_n5_2012_doc1.pdf
- Goonewardena, K. (2011). Henri Lefebvre y la revolución de la vida cotidiana, la ciudad y el Estado / Henri Lefebvre and the Revolution of Everyday Life, City and State. *Urban*, 2, 25-39. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3762623>
- Harvey, D. (2003). The right to the city (G. Pisarello, Trad.). *International Journal Of Urban And Regional Research*, 27(4), 939-941. <https://doi.org/10.1111/j.0309-1317.2003.00492.x>
- (A. G. D. Wandenberg, Trad.). Sin Permiso.
- Horgué, C. (2006). Bienes Públicos y Registro de la Propiedad. *Administración de Andalucía*, (62), 41-80. <https://doi.org/10.46735/raap.n62.376>
- Instituto de Derechos Humanos de Cataluña. (2000). Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos de la Ciudad. Red de Ciudades y Gobiernos Locales de Europa https://uclg-cisd.org/sites/default/files/documents/files/2021-06/CISDP%20Carta%20Europea%20Sencera_baixa_3.pdf
- Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI (2022). Estadísticas de Hábitat Humano. <https://m.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/e-habitat-humano-10311/>

- Jiménez, R. (2022). Bienes de dominio público. En J. Crispín & M. Muro (Eds.), La Constitución comentada: análisis artículo por artículo. Tomo II (pp. 556-584). Gaceta Jurídica.
- Kher Kaw, S. & otros autores. (2019). The Hidden Wealth of Cities. Creating, Financing, and Managing Public Spaces. World Bank Group. <https://www.thegpsc.org/sites/gpsc/files/9781464814495.pdf>
- Laguna de Paz, J. (2023). Tratado de Derecho Administrativo. General y Económico. Civitas.
- Lefebvre, H. (1973). El derecho a la ciudad. <https://www.comunicacionyurbanidad.org/wp-content/uploads/2018/03/Lefebvre-El-derecho-a-la-ciudad3.pdf>
- Ley 33/2003. (2003). Del Patrimonio de la Administraciones Públicas. Jefatura del Estado (España). <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-20254>
- Ley No. 26664. (1996). Dictan disposiciones referidas a la administración de las áreas verdes de uso público. Presidencia de la República.
- Ley No. 26856. (1997). Declaran que las playas del litoral son bienes de uso público, inalienables e imprescriptibles y establecen zona de dominio restringido. Presidencia de la República
- Ley No. 27867. (2002). Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Presidencia de la República.
- Ley No. 27972. (2003). Ley Orgánica de Municipalidades. Presidencia de la República.
- Ley No. 31199. (2021). Ley de Gestión y Protección de los Espacios Públicos. Presidencia de la República.
- Martin, D. (2017, 30 de marzo). Why private investment in public spaces is the new normal. Forbes. <https://www.forbes.com/sites/dmartin/2017/03/30/why-private-investment-in-public-spaces-is-the-new-normal/>
- Ministerio de Economía y Finanzas (2023). Instructivo para la elaboración del diagnóstico de brechas. https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/Metodologias_Generales_PI/PMI/Instructivo_para_la_elaboracion_del_diagnostico_de_brechas.pdf
- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (s.f.). Programa de Mejoramiento Integral de Barrios. <https://www.gob.pe/institucion/pmib/institucional>
- Molano, F. (2016). El derecho a la ciudad de Henri Lefebvre a los análisis sobre la ciudad capitalista contemporánea. Folios: revista de la Facultad de Humanidades. 44, 3-19. <https://revistas.pedagogica.edu.co/index.php/RF/article/view/3954/3433>

- Moreno, M. (2022). El derecho a la ciudad: un intento de síntesis desde el Derecho administrativo. *Revista Vasca de Administración Pública*, 122, 307-354. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.122.2022.09>
- Moreu, E. (2024). Los bienes públicos. En Velasco, F. & Mercé, M. (ed.), *Manual de Derecho administrativo* (747-767). Marcial Pons.
- Municipalidad Metropolitana de Lima. (2024). Plan de Desarrollo Urbano de Lima – Balnearios del Sur 2024-2034. <https://drive.google.com/drive/folders/1r8v66iOqhPn-vtFkLNxDBIcViEAXLyJ8>
- Organización Mundial de Gobiernos Locales y Regionales. (2011). Carta-Agenda Mundial de Derechos Humanos en la ciudad. https://uclg-cisdp.org/sites/default/files/documents/files/2021-07/CISDP%20Carta-Agenda_ESP_0.pdf
- Ortíz, I. (2017). Introducción al derecho urbanístico. Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial. <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/170659/23%20Introducci%C3%B3n%20al%20derecho%20urban%C3%ADstico%20con%20sello.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Ortíz, I., Fernández, J.C., Devoto, A. (2020). Derecho y Planificación Urbana. Problemas actuales de la planificación de Lima Metropolitana. *IUS ET VERITAS*, (61), 246-262. <https://doi.org/10.18800/iusetveritas.202002.015>
- Paquot, T. (2011). Releer El derecho a la ciudad de Henri Lefebvre / Re-reading Henry Lefebvre's The Right to the City. *Urban* (02), 1-8. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3762672.pdf>
- Procuraduría General del Estado. (2022, 23 de agosto). Procuraduría de la SBN recuperó más de 24 millones de m² de terrenos a nivel nacional. <https://www.gob.pe/institucion/procuraduria/noticias/643526-procuraduria-de-la-sbn-recupero-mas-de-24-millones-de-m2-de-terrenos-a-nivel-nacional>
- Rioja, L. F., Segura, X. N., Vílchez, X. A., Ortiz, I. O., Lau, E., Fernández, J. C., Ramírez, D., & Devoto, A. (2021). El 'derecho a la ciudad' y su reconocimiento dentro del ordenamiento jurídico peruano. *ThēMis* (80), 193-208. <https://doi.org/10.18800/themis.202102.009>
- Rodríguez, J. M. (2023). Planes administrativos: Una teoría general del plan como forma de actuación de la administración. Marcial Pons.
- Rodríguez, P. (2006). Protección y defensa del patrimonio en la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas. Facultades y prerrogativas para la defensa. *CEFLegal. Revista práctica de Derecho*, (65), 71-106. <https://doi.org/10.51302/ceflegal.2006.14199>

- Schroeder, S. (2024). La producción informal de espacios públicos en asentamiento humanos de Piura, Perú. *Ciudades*, (27), 133-133. <https://doi.org/10.24197/ciudades.27.2024.113-133>
- Superintendencia Nacional de Bienes Estatales – SBN (2017, 17 de mayo). SBN y valientes pobladores recuperan parque público que había sido invadido. <https://web.sbn.gob.pe/sbn-y-valientes-pobladores-recuperan-parque-publico-que-habia-sido-invadido>
- Torres, A. (2021). *Derechos Reales Tomo II*. Instituto Pacífico.
- Vásquez, W. (2008). Acerca del dominio público y el dominio privado del Estado. A propósito de sus definiciones en la Nueva Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales y su Reglamento. *Derecho & Sociedad*, (30), 272-283. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/17357>
- Hoppe, W. (1993). Planificación. *Documentación Administrativa* (235-236), 163-247. <https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/view/5338/5392>
- Zegarra, D. (2023). Ordenación del territorio y planificación urbana en el Perú: marco institucional y jurídico. Su alcance en poblaciones vulnerables. Palestra.
- Ziccardi, A. (2019). Las nuevas políticas urbanas y el derecho a la ciudad. En F. Carrión & M. Dammert-Guardia (Eds.), *Derecho a la ciudad Una evocación de las transformaciones urbanas en América Latina* (pp. 61-94). CLACSO.

