

## 9.0. CARACTERIZACION DEL MARCO INSTITUCIONAL Y NORMATIVO DE LA GESTION TERRITORIAL DEL CALLAO

### 9.1. PRECEDENTES DEL PLAN URBANO DEL CALLAO

Entre los precedentes del Plan Urbano del Callao se encuentran los estudios dispuestos por la Resolución Suprema de enero de 1937, por la que el Poder Ejecutivo dispuso que en la elaboración del plan regulador de expansión urbana de la Capital de la República se incluyera “sus alrededores y el vecino puerto del Callao”. Igualmente habrá de tenerse en cuenta el Plan Piloto de Lima elaborado en 1950 por la Oficina Nacional de Planeamiento y Urbanismo-ONPU. En dicho estudio se constata “que Lima y el puerto del Callao forman en realidad un solo conjunto urbano en relación directa con determinado sector se esboza los límites que le correspondería a la ciudad Capital”;<sup>1</sup>

Es igualmente importante el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y el Sistema Urbano Nacional sancionados el año de 1975 por el Ministerio de Vivienda y Construcción y aprobado por la Resolución Suprema N° 144-73-VC-1100 de junio de 1975 que determinó que Lima y Callao conforman la Metrópoli Nacional y que conforman el “Sistema Urbano Lima”.

Sin embargo, el precedente más cercano lo constituye el Plan Urbano de la Provincia del Callao, aprobado mediante Ordenanza N° 000018 del 05 de octubre de 1995 que realizó la respectiva caracterización urbana, fijó la imagen-objetivo en base al reconocimiento de territorios diferenciados y en el aprovechamiento de los ventajas comparativas tales como la utilización racional de los recursos naturales, el ambiente y el paisaje urbano.



*Muelle Dársena 1937*



*Procesión Av. Sáenz Peña 1958*

### 9.2. PLAN URBANO DE LA PROVINCIA DEL CALLAO DE 1995

Este Plan urbano declara que: “La Provincia Constitucional del Callao forma parte significativa de la Metrópoli Capitalina”.<sup>2</sup> Este Plan identificó los siguientes roles y ventajas del Callao:

a) Provincia Constitucional desde 1857, lo que constituye una ventaja de status y autonomía política.

<sup>1</sup> Revista El Arquitecto Peruano, N°s 150-151, Lima, enero de 1950.

<sup>2</sup> Municipalidad Provincial del Callao y otros. Plan Urbano Director de la Provincia Constitucional del Callao 1995-2010, p. 35.

- b) Representa alrededor del 10 por ciento de la población y del área urbana de la metrópoli; albergando 700,000 Hab. y ocupando un área urbana de 7,000 Has, que es también ventaja de concentración y de economía de escala.
- c) Centro Portuario Marítimo y Aéreo Internacional con ventajas de localización y capacidad instalada y de especialización de servicios a escala nacional e internacional.
- d) Centro Pesquero que es ventaja de recursos hidrobiológicos marino y de especialización y concentración productiva.

El Plan Urbano Director de la Provincia Constitucional del Callao comprendió en sus propuestas específicas los asuntos concernientes al sistema vial, los usos del suelo, el ordenamiento ambiental, la seguridad física y las de vivienda y de renovación urbana.

En cuanto a la vialidad y el transporte postuló “la integración del Sistema Vial Provincial al contexto metropolitano, creando o reforzando ejes viales de interrelación dentro del área urbana del Callao y el resto de la metrópoli como los anillos viales de desconcentración”. Esta declaración, sin embargo, no fue aparejada de los instrumentos y de las directivas y prescripciones precisas para su materialización. Han transcurrido más de 15 años de la vigencia de dicho postulado vial y los problemas y deficiencias en dicha materia persisten y no han podido ser superados. De allí que este aspecto de vialidad deberá en el presente estudio abordar las causas, defectos y enrumbar las respectivas propuestas.

El Plan del año 1995 aprobó las políticas generales de desarrollo, entre ellas, las previstas en el numeral 5.15 referidas a la renovación urbana y zonas monumentales, que a su vez comprendía las siguientes acciones:

- a) Promover la recuperación y preservación del Centro Histórico del Callao, mediante la ejecución progresiva y sostenida de programas y proyectos de puesta en valor del patrimonio edilicio, urbanístico y arquitectónico, la misma que al parecer no contó con los instrumentos de gestión del caso, pues en el tiempo muy poco de su problemática ha sido afrontada con resultados visibles.
- b) Procurar la creación de un Fondo Interinstitucional para la Puesta en Valor y Rehabilitación del Centro Histórico del Callao, que permita el financiamiento, la administración y la gestión de programas de puesta en valor del patrimonio edilicio y de renovación urbana en dicha zona, con recursos del gobierno central, gobiernos locales, cooperación internacional e inversiones privadas.
- c) Incentivar la inversión privada orientada a mejorar la infraestructura, el equipamiento y las condiciones de atención al Turismo en el Centro Histórico del Callao, Chucuito y La Punta; y
- d) Asignar nuevas funciones urbanas activas y compatibles con las edificaciones y espacios públicos.

Este Plan, sin embargo, no enfatizó adecuadamente las acciones, los programas y los proyectos referidos la reestructuración o revitalización urbana necesarios para extensas zonas y barrios, como ocurre con los Barracones y Puerto Nuevo que fueron construidos sin planificación y dirección técnica y en los que se aprecia a la vista su hacinamiento y deterioro.

El Plan del Callao abarcó el programa de inversiones urbanas y los perfiles de los proyectos priorizados organizados en programas. El Plan Urbano de la Provincia del Callao del año 1995 se aprobó con un conjunto de instrumentos generales, tales como:

- a) Las normas generales de acondicionamiento territorial que organizó a la provincia en cuatro (4) unidades territoriales de planificación provincial, Callao Norte, Medio, Sur e Insular. El Callao Insular se conformaba por el conjunto de Islas de la jurisdicción provincial: San Lorenzo, El Frontón, Cavinzas, Redonda, Hormigas, etc.

- b) El Reglamento del Sistema Vial Provincial.
- c) El reglamento de Ordenamiento Ambiental conformado por 88 artículos aplicables para la recuperación, conservación y defensa del ambiente, el mismo que en su Título III instituyó hasta 19 unidades de ordenamiento ambiental.

Habría que verificar los impactos de los instrumentos y reglamentos del Plan Urbano del Callao con las leyes y reglamentos nacionales sobre simplificación y desregulación administrativa sancionados desde el fujimorato a la fecha.

Las tareas de actualización de los instrumentos del Plan Urbano del Callao pueden corregirse adecuadamente si se contará con las evaluaciones de las normas desreguladoras de los procedimientos urbanísticos, tales como la Ley N° 26878 de noviembre de 1997 que estableció un procedimiento de simplificación para la aprobación de las habilitaciones urbanas trasladando la competencia en dicha materia de las municipalidades provinciales a las municipalidades distritales.

Asimismo, sería importante contar con el análisis o informes sobre los impactos al plan urbano y a los reglamentos provinciales derivados de la vigencia de la **Ley N° 27157** que sancionó un sinnúmero de disposiciones sobre regularización de edificaciones construidas antes de su promulgación. Cabe indicar que el Título I de la Ley acotado es un verdadero repertorio de las amnistías y de las regularizaciones urbanas, de las habidas y por haber.<sup>3</sup>

### 9.3. ACONDICIONAMIENTO TERRITORIAL DEL CALLAO

Mediante Ordenanza N° 000021 de diciembre de 1999 el Concejo Municipal Provincial del Callao aprobó el plan y normas de Acondicionamiento Territorial 1995-2010. En las políticas de gestión postuló promover la institucionalización de la coordinación interprovincial Lima-Callao. (Ver p. 198). Este Plan estableció las unidades territoriales de planificación provincial siguientes:

- Callao Norte;
- Callao Medio;
- Callao Sur; y
- Callao Insular.

Asimismo, este Plan clasificó el territorio provincial en:

- Suelo urbano. Constituido por las áreas ocupadas por usos, actividades o instalaciones urbanas, incluyendo las islas rústicas y predios rústicos en los cuales 2/3 de superficie se encuentran construidos.
- Suelo Urbanizable a Corto Plazo. Áreas de expansión cuya ocupación está prevista en el Plan Urbano Director para el período 1997-2000.
- Suelo Urbanizable a Mediano Plazo; y
- Suelo no urbanizable.

---

<sup>3</sup> Gonzales Barrón admite que la Ley ha sido concebida “como un traje a la medida” de los interesados, quienes podrán acogerse a sus normas de acuerdo al problema de titulación que en concreto los afecte. En: Estudio de la Ley de Regularización de Edificaciones, del Procedimiento de licencia de obra y Declaratoria de fábrica y del Régimen de Propiedad Exclusiva y Común. Leyes 27157, 27333 y Reglamento. Jurista Editores. Quinta Edición. Lima, 2006, p. 34.

Dicha clasificación también incluyó otras categorías tales como la de suelo de Reserva urbana, la Habitable con fines productivos y la de Recreación Pública Provincial cuyos estándares no resultan a la fecha los más idóneos.

Constituye, parte del mismo el texto denominado “Reglamento de Ordenamiento ambiental provincial” que contiene disposiciones generales sobre las aguas, los suelos, la atmósfera, la flora y fauna, la contaminación, y que además regula respecto a las unidades de “reordenamiento ambiental” y la microzonificación del litoral costero y de los ambientales fluviales.

Entre las políticas de medio ambiente se declaró de prioridad la recuperación, conservación y el desarrollo económico del litoral del Callao, así como iniciar la recuperación de los diferentes hábitats deteriorados en los ecosistemas marino-insulares, fluviales, urbanos y naturales del Callao. La denominada “microzonificación del litoral pesquero reconocía hasta seis (6) zonas litorales de manejo ambiental, cada una con regulaciones específicas para su manejo ambiental y lo mismo ocurrió respecto a los denominados “ambientales fluviales” correspondientes a los ríos Rímac y Chillón.

Son importantes, dado su impacto normativo, las prescripciones siguientes:

- Santuario ecológico fluvial (Art. 52º);
- Zona Hidro-Agro-Ecológica (Art. 53º);
- Zona Industrial-Petrolera-Energética (Art. 57º);
- Zona Industrial Diversa (Art. 58º);
- Zona Aeroportuaria (Art. 59º);
- Zona Portuaria (Art. 60º);
- Zona para usos productivos diversos (Art. 61º);
- Zona de generación de Lomas (Art. 62º);
- Zona Marítima pesquera (Art. 64º)

El parque ecológico Callao medio, de nivel metropolitano fue considerado de factor estratégico para la consolidación de la “zona hidro-agro-ecológica” ligada al valle del río Chillón.

El artículo 76º del Reglamento de Ordenamiento ambiental provincial delimitó la zona industrial de la Avenida Argentina y estableció diversas medidas de manejo ambiental, entre ellas, el control de efluentes industriales y la elaboración de un plan de contingencia. Esta disposición, resultaría contradictoria con los nuevos emplazamientos, por lo que, debe ser revisada y actualizada.

#### **9.4. DESCENTRALIZACION Y TERRITORIO REGIONAL**

La descentralización, según nuestra Carta Magna, conlleva una nueva demarcación territorial que debe dar nacimiento a regiones que permitirán organizar y administrar el territorio del país adecuadamente, dado que la actual demarcación territorial en el Perú es un “rezago de la demarcación colonial, realizada con criterio empírico y demasiado vago.”<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup>Respecto a la vieja demarcación territorial, los Constituyentes Emilio Romero y Erasmo Roca de la Comisión de Constitución de la Asamblea Constituyente de 1931 pusieron en evidencia que: “Diversos criterios han primado en la demarcación territorial peruana a través de su historia. Criterio fiscal, como el que informó la organización dada al país por el Virrey Toledo, para el efecto de reunir grandes núcleos poblados que permitieran controlar el efectivo cobro de los derechos reales por cabeza. Criterio eclesiástico y doctrinal, dividiendo al Perú en Obispados a fin de facilitar el adoctrinamiento de los habitantes y la administración eclesiástica oportuna; criterio político, durante los primeros años de la República para premiar virtudes colectivas de determinada ciudad o pueblo, o por gestión parlamentaria, sin otro criterio que satisfacer aspiraciones del predominante de provincia. Todos los geógrafos nacionales y las instituciones científicas

Actualmente el territorio del país declarativamente se organiza en regiones, departamentos, provincias y distritos, pues en los departamentos operan fictamente los denominados “gobiernos regionales”.

En cuanto a la Provincia Constitucional del Callao constituida por los distritos del Cercado del Callao, Bellavista, Carmen de la Legua, la Perla, La Punta y Ventanilla, las duodécima y decimotercera disposiciones finales y transitorias de la Constitución de 1993 refrendadas y ratificadas por la Reforma Constitucional del año 2002, disponen que: “Mientras no se constituyan las regiones” el Callao se asimilaba a la organización político departamental y a la organización transitoria de la “administración regional”.

Como quiera que el referéndum sobre nuevas circunscripciones territoriales realizado en octubre del año 2005 fracasó contundentemente, la creación de las regiones es asunto pendiente y sujeto a consultas demarcatorias en plazos determinados. Por ello, la terminología que actualmente se utiliza en cuanto a “regiones”, “gobiernos regionales” o “espacios regionales”, además de ser una simple ficción, es un nomenclatura perfectamente provisional que afecta al conjunto del territorio nacional, incluido el territorio del Callao, con la única excepción de Lima que “no integra ninguna región”, conforme al artículo 198º de la Constitución y lo dispuesto por el numeral 29.6 de la Ley de Bases de la Descentralización<sup>5</sup>.

La Ley de Bases de la Descentralización es clara cuando define a las regiones como “unidades territoriales geoeconómicas, con diversidad de recursos naturales, sociales e institucionales, integradas histórica, económica, administrativa, ambiental y culturalmente, que comportan distintos niveles de desarrollo, especialización y competitividad productiva sobre cuyas circunscripciones se constituyen y organizan gobiernos regionales”. Agrega que la constitución de regiones se realiza “en base al sistema de cuencas y corredores económicos naturales”.<sup>6</sup> Asimismo, establece que su conformación constituye todo un proceso y al efecto los artículos 29º y 30º de esta Ley de Bases regulan lo concerniente a su conformación, el referéndum, las formalidades de su creación, etc.

Los plazos aplicables a la conformación de las regiones van corriendo y se encuentran establecidos, aunque con modificaciones. Al respecto el numeral 29.7 de Ley N° 27783 de julio del 2002, Ley de Bases de la Descentralización había establecido que no procedía “un nuevo referéndum para la misma consulta, sino hasta después de 6 años”. Sin embargo, este plazo fue acortado por el numeral 16.2 de la Ley N° 28274, en el sentido que: “De no ser aprobada la conformación de Regiones en el referéndum no procede nueva presentación de iniciativas para la misma consulta, sino hasta después de cuatro años”. Ello quiere decir, que de acuerdo a Ley, el año 2009 tendría que realizarse estos procesos de constitución de la nueva demarcación regional.

El emplazamiento territorial del Callao, por lo señalado líneas arriba, aún es un asunto pendiente de resolverse. Por ello, es conveniente tener en cuenta que la ciencia del urbanismo, al referirse a los espacios geográficos de grandes dimensiones, con elevadas

---

del país están de acuerdo hace tiempo en que la demarcación territorial peruana es empírica, vaga, a veces absurda” En: Dictamen en minoría de la Comisión de Constitución de la Asamblea Constituyente de 1933. Alarcón Quintana, Luis. Origen y Proceso de la Constitución de 1933, p. 86.

<sup>5</sup> “La capital de la República no integra ninguna región”.

<sup>6</sup> Por su parte, la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial en su Art. 11º establece que la creación de las regiones requiere que la propuesta sea aprobada mediante referéndum por las poblaciones departamentales involucradas, conforme a lo dispuesto en la Ley de Bases de la Descentralización. Las provincias y distritos contiguos a una futura región podrán cambiar de circunscripción regional, en el mismo procedimiento de consulta antes señalado. En ambos casos, cuando el resultado del referéndum ha sido favorable, el Poder Ejecutivo formula las propuestas ante el Congreso de la República para su aprobación por ley expresa.

densidades de población, importantes concentraciones empresariales y de vías de comunicación postula las "regiones urbanas" que integran varias aglomeraciones urbanas y ciudades principales fuertemente interrelacionadas.<sup>7</sup>

En tal sentido, en 1950 en los Estados Unidos de Norteamérica se creó el concepto de "región urbana", definiéndose como tal, a la que agrupaba varias áreas metropolitanas. Chute, en esa oportunidad identificó en Estados Unidos un total de diecinueve de esas "regiones urbanas".<sup>8</sup>

El ordenamiento ambiental, por su parte postula la constitución de "regiones ambientales" como "ámbito territorial de gestión definido por la relación entre el ambiente y las formas de satisfacción de las necesidades humanas"<sup>9</sup>, aunque al respecto compartimos el temperamento que califica la adición del término "ambiental" al ordenamiento territorial, como redundante, aunque pone de manifiesto la necesidad de incorporar la dimensión ambiental a la gestión del desarrollo.

No debe perderse de vista que el Callao forma parte de la más grande conurbación urbana del país. Históricamente y de manera uniforme, un conjunto profuso y abundante de estudios, instrumentos, normas y planes han reconocido que las provincias Lima y del Callao, al haberse conurbado, forman el área metropolitana Lima- Callao. Baste, entre otros, mencionar los siguientes:

- i. El Plan Piloto de Lima elaborado en 1950 por la Oficina Nacional de Planeamiento y Urbanismo-ONPU, que constata "que Lima y el puerto del Callao forman en realidad un solo conjunto urbano en relación directa con determinado sector se esboza los límites que le correspondería a la ciudad Capital";<sup>10</sup>
- ii. El Plan Nacional de Desarrollo Urbano y el Sistema Urbano Nacional elaborado por el Ministerio de Vivienda y Construcción y aprobado por Resolución Suprema N° 144-73-VC-1100 de junio de 1975 determinó que Lima y Callao conforman la Metrópoli Nacional y el denominado "Sistema Urbano Lima";
- iii. El Plan de Desarrollo Metropolitano Lima-Callao a 1980 elaborado por la Dirección General de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda, que volvió a constatar que el área metropolitana de Lima comprende las provincias de Lima y del Callao.
- iv. El Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima Metropolitano (1992) que respecto al área metropolitana determinó que ésta abarca las provincias de Lima y Callao (alrededor de 60,000 Has) y explica que el proceso de metropolización expresa una gran concentración de población y de actividades económicas y crecimiento acelerado; y
- v. El Decreto de Urgencia N° 052-2001 que en consideración que el uso de las aguas de la Cuenca Hidrográfica del Río Rímac se destina fundamentalmente para el abastecimiento poblacional e industrial de la Capital de la República y de la Provincia Constitucional del Callao, cuyo crecimiento demográfico y expansión

---

<sup>7</sup> Grupo Aduar. Diccionario de geografía urbana, urbanismo y ordenación del territorio. Edit. Ariel S.A. Barcelona, 2000, p. 316.

<sup>8</sup> (Chute, Charlton. "Today's Urban Regions" National Municipal Review 45 (junio y julio de 1956), pp. 274-80 y 334-9).

<sup>9</sup> Nos estamos refiriendo al Decreto del Consejo Consultivo N° 004-2000-CD/CONAM del 16 de mayo del 2000 que aprobó el Reglamento General de las Comisiones Ambientales Regionales.

<sup>10</sup> Revista El Arquitecto Peruano, N°s 150-151, Lima, enero de 1950.

urbana es necesario atender; constituye la Autoridad Autónoma Especial de la Cuenca del Río Rímac cuyo ámbito geográfico está conformado por el territorio que comprenden la Cuenca Hidrográfica del Río Rímac y las subcuencas altoandinas cuyos recursos hídricos son trasvasados al río Rímac.

#### **9.4.1. SERVICIOS PUBLICOS**

Lima y el Callao tienen una especial situación en lo concerniente a los servicios públicos: el único servicio trascendente que atienden directamente (aunque deficitariamente) las municipalidades provinciales y las distritales, es el de limpieza pública, en tanto que los de agua potable, transporte, electricidad y alumbrado público, telefonía, etc. son prestados por empresas privadas o por concesionarios.

El servicio de agua potable no es asunto de la provincia o de la región Callao sino del conjunto de las cuencas. Por lo demás, el Callao no tiene disponibilidad de recursos hídricos para autoabastecerse. Los estudios técnicos han señalado que la calidad del agua subterránea depende en gran medida de la constitución geológica de la cuenca hidrológica y la composición litológica del acuífero.

Por mandato de la Ley N° 28696 del 21 de marzo del 2006 SEDAPAL tiene como su ámbito de responsabilidad “la provincia de Lima, la Provincia del Callao y aquellas otras provincias y distritos o zonas del departamento de Lima que adscriban mediante Resolución Ministerial del sector vivienda”.

El transporte urbano en Lima-Callao y otras provincias del departamento de Lima es caótico y conflictivo en cuanto a la aprobación de rutas y el otorgamiento de las concesiones de rutas, debido a que no se cuenta con sistemas metropolitanos integrales ni de los instrumentos de concertación necesarios.

La problemática y la contaminación derivada de los residuos sólidos, tanto en Lima como en el Callao deriva de su permanente desfinanciamiento y puede verificarse prácticas de segregación informales con impactos negativos contra la salud pública y el ambiente. El litoral del Callao sufre la contaminación por residuos líquidos por la descarga de emisores domésticos e industriales siendo de malestar público la permanente contaminación por los colectores que día a día descargan coliformes fecales y totales, entre otros.

#### **9.5. TERRITORIO NACIONAL Y DOMINIO MARITIMO**

El territorio es un elemento sustancial del Estado sobre el que se establece su población. El territorio está definido por las fronteras terrestres y marítimas y constituye la esfera de competencia espacial del Estado, el ámbito dentro del cual tiene plena validez su ordenamiento jurídico.

El artículo 54° de la Constitución instituye que el territorio del Estado es inalienable e inviolable. Comprende el suelo, el subsuelo, el dominio marítimo, y el espacio aéreo que los cubre. El dominio marítimo del Estado comprende el mar adyacente a sus costas, así como su lecho y subsuelo, hasta la distancia de doscientas millas marinas medidas desde las líneas de base que establece la ley. En ese dominio marítimo, el Estado ejerce soberanía y jurisdicción, sin perjuicio de las libertades de comunicación internacional, de acuerdo con la ley y con los tratados ratificados por el Estado.

Agrega el 54° de la Constitución que el Estado ejerce soberanía y jurisdicción sobre el espacio aéreo que cubre su territorio y el mar adyacente hasta el límite de las doscientas millas, sin perjuicio de las libertades de comunicación internacional, de conformidad con la ley y con los tratados ratificados por el Estado.

Por ello, de nuestro a nuestro derecho constitucional se desprende que el Estado, es titular de los siguientes bienes:

- a) Del mar adyacente a sus costas, así como su lecho y subsuelo, hasta la distancia de las doscientas millas marinas, (artículo 54°);
- b) Los bienes que integran el Patrimonio Cultural de la Nación, es decir, de los yacimientos y restos arqueológicos, construcciones, monumentos, lugares, documentos bibliográficos y de archivo, objetos artísticos y testimonios de valor histórico, expresamente declarados bienes culturales (artículo 22°); y
- c) De los recursos naturales renovables y no renovables, sobre los cuales el texto constitucional instituye que el Estado es soberano (artículo 66°).

Según las normas internacionales sobre el Derecho del Mar la plataforma de un Estado ribereño "comprende el lecho y el subsuelo de las áreas submarinas que se extienden más allá de su territorio hasta el borde exterior del margen continental, o bien hasta una distancia de 200 millas marinas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial, en los casos en que el borde exterior del margen continental no llegue a esa distancia"<sup>11</sup>. Por consiguiente, el mar territorial de 12 millas, la zona económica exclusiva de 200 millas y la plataforma continental de 200 millas, son las 3 zonas o áreas de jurisdicción nacional.

Para el tratadista Ruiz Eldredge "el dominio público comprende para el criterio básico: el dominio marítimo, riberas, lagunas saladas, puertos, faros, radiofaros, etc., agregando que "habría que agregar las especies marinas y todos los productos mineros, petroleros y demás que se encuentran en las aguas marinas y en los fondos del mar territorial".<sup>12</sup>

El principio que actualmente instituye el artículo 54° de la Constitución es una manifestación de la soberanía nacional que históricamente es permanente en nuestro ordenamiento jurídico. Así consta de los artículos 3° y 37° de la Constitución de 1933 y de los artículos 97° a 99° de la Constitución de 1979.

Al respecto, recordamos que el Senado de la República en el Dictamen del 10 de diciembre de 1991 emitido por la Comisión de Constitución recaído en proyecto de Ley N° 1374/91-S dictaminó por la no aprobación del Proyecto de Ley N° 1374/91-S, formulado por el Senador Cáceres mediante el cual se proponía que el territorio de las regiones, comprendían además de la superficie territorial, el subsuelo y el dominio marítimo y el mar adyacente a su costa, más el espacio aéreo que lo cubre.

En dicho dictamen se reitera que "el Territorio de la República es uno de los elementos esenciales del Estado y como tal, comprende el suelo, subsuelo, dominio marítimo y espacio aéreo que lo cubre", y que, la superficie territorial señalada en las respectivas leyes de creación de Regiones, es un concepto meramente geográfico de demarcación política que difiere sustancialmente del territorio de la República que, conjuntamente con el suelo, subsuelo, dominio marítimo y espacio aéreo que comprende, como se ha señalado, es esencial e inherente al Estado Peruano y no puede ser dividido.

## 9.6. LAS PLAYAS

En cuanto a las playas anotamos que la Ley General de Aguas<sup>13</sup>, instituye que son igualmente de propiedad inalienable o imprescriptible del Estado:

<sup>11</sup> Pinto-Bazurco Rittler, Ernesto. Diccionario de Relaciones Internacionales. Universidad de Lima, 1997, p. 285

<sup>12</sup> Ruiz-Eldredge Rivera. Manual de Derecho Administrativo. Edit. Gaceta Jurídica. Lima, 2000, p. 244.

<sup>13</sup> Tanto la Ley vigente como la anterior en el artículo 5° del Decreto Ley N° 17752.



- a) La extensión comprendida entre la baja y la alta marea, más una faja no menor de cincuenta (50) metros de ancho paralela a la línea de alta marea; y
- b) Los terrenos marginales marítimos que se reservan por razones de Seguridad Nacional o uso público.

La Ley N° 29338 del 30 de marzo de 2009. Ley de Recursos Hídricos. Regula de manera general el uso y gestión de los recursos hídricos. Comprende el agua superficial, subterránea, continental y los bienes asociados a esta, los que conforme al texto expreso del Artículo 2° son patrimonio de la Nación y el dominio sobre ella es inalienable e imprescriptible, estableciendo claramente que: “No hay propiedad privada sobre el agua”. El artículo 6° de la Ley de Recursos Hídricos prescribe que son bienes asociados al agua los siguientes:

1. Bienes naturales:
  - a) La extensión comprendida entre la baja y la alta marea, más una franja paralela a la línea de la alta marea en la extensión que determine la autoridad competente;
  - b) Los cauces o álveos, lechos y riberas de los cuerpos de agua, incluyendo las playas, barriales, restingas y bajiales, en el caso de la Amazonía, así como la vegetación de protección;
  - c) Los materiales que acarrea y deposita el agua en los cauces;
  - d) Las áreas ocupadas por los nevados y los glaciares;
  - e) Los estratos o depósitos por donde corre o se encuentra el agua subterránea;
  - f) Las islas existentes y las que se formen en los mares, lagos, lagunas o esteros o en los ríos, siempre que no procedan de una bifurcación del curso del agua al cruzar las tierras de particulares;
  - g) Los terrenos ganados por causas naturales o por obras artificiales al mar, a los ríos, lagos, lagunas y otros cursos o embalses de agua;
  - h) La vegetación ribereña y de las cabeceras de cuenca;
  - i) Las fajas marginales a que se refiere esta Ley; y
  - j) Otros que señale la Ley.

Sin embargo, el marco normativo general aplicable a las playas se establece en la Ley N° 26856 del 05 de septiembre de 1997 la misma que establece que las playas del litoral de la República son bienes de uso público, inalienables e imprescriptibles. Esta norma entiende por playa “el 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”. El artículo de esta Ley instituye la denominada “zona de dominio restringido” a la franja de 200 metros ubicada a continuación de la franja de 50 metros de las playas propiamente dichas.

## 9.7. LAS ISLAS

El inc. f) del Art. 5° del Decreto Ley N° 17752 (anterior Ley General de Aguas) estableció que eran propiedad inalienable e imprescriptible del Estado: Las Islas existentes y las que se formen en el mar, en los lagos, lagunas o esteros o en los ríos, siempre que no procedan de una bifurcación de las aguas, al cruzar tierras de propiedad de particulares.

Actualmente, el inciso f) del numeral 1 del Art. 6° de la Ley N° 29338 -Ley de Recursos Hídricos- prescribe que las islas existentes constituye un bien asociado al agua.

En el siglo XIX, el tratadista García Calderón en su Diccionario de la Legislación Peruana anotaba que: “Según las reglas del Derecho Internacional las islas guaneras hacen parte del territorio peruano” y que el Perú descansaba tranquilo en esta propiedad y no se

inquietaba por ella porque nadie podía disputársela. Pero una vez conocidos los inmensos beneficios del guano, era necesario asegurar la riqueza que la providencia colocó en nuestro litoral, y ponerla a cubierto de los que intentarán apoderarse de ella”<sup>14</sup>.

Según dicha consideración y en dicho contexto, anota Justino Tarazona<sup>15</sup> que mediante Decreto del 7 de mayo de 1852, el Presidente José Rufino Echenique, en consideración que era necesario ejercer mayor vigilancia en las islas guaneras de propiedad del Estado, a fin de impedir el contrabando del guano "que forma hoy una de sus principales rentas" dispuso que las islas guaneras formaran parte de los distritos y provincias que indicaba. Así, la isla de Lobos, correspondía al distrito de Paita, las islas de Pescadores y las de Ancón, en los "paralelos" 11° 46', correspondían al distrito de Carabaylo, las Islas Hormigas, cuyos paralelos 11° 56' correspondían a la Provincia del Callao. El Art. 3° de ese decreto dispuso la construcción de barracas que pudieran servir de habitación para los guardas y el estacionamiento de botes y lanchas y su artículo 5° mandaba que los prefectos y gobernadores debieran cuidar del resguardo de las islas.

Posteriormente el Decreto Ley N° 7457, ratificado mediante Resolución Legislativa 7476 del 30 de noviembre de 1931, estableció que la Isla San Lorenzo, en toda su extensión, quedaba sometida a la jurisdicción y vigilancia del Ministerio de Marina a fin que se realizará la ampliación de la Base Naval y las obras de protección de la misma y del Puerto del Callao. Esta norma estableció que dicha isla quedaba destinada a fines estrictamente militares. Si bien la Ley N° 10603 del 20 de junio de 1946 derogó el Decreto Ley N° 7457, esta misma Ley dispuso que la Isla San Lorenzo continuara bajo la jurisdicción del Ministerio de Marina.

Mediante Ley N° 13962 del 31 de enero de 1962 se derogó la Ley N° 10603 y se declaró de necesidad y utilidad pública la construcción de una vía entre La Punta y San Lorenzo. Sin embargo, mediante Decreto Ley N° 17397 del 28 de enero de 1969 se volvió a restituir el régimen de jurisdicción y vigilancia de la Isla San Lorenzo a favor del Ministerio de Marina, por consideraciones de Defensa Nacional<sup>16</sup>.

Las islas tienen una normativa específica para su protección. Así, por Ley N° 28793 del 19 de julio de 2006 se declaró de Interés nacional la protección, conservación y repoblamiento de las islas, rocas y puntas guaneras del país. Esta Ley encargó al Ministerio de Agricultura para que en un plazo no mayor de 90 días incorpore las islas y puntas guaneras del país como Áreas Naturales Protegidas, dentro del Sistema de Áreas Naturales Protegidas -SINANPE, en la categoría que corresponda.

1. Asimismo, por Decreto Supremo N° 024-2009-MINAM del 31 de diciembre del 2009 se declaró como Reserva Nacional el Sistema de Islas, Islotes y Puntas Guaneras con una superficie total de 140,833.47 Has, según consta de la memoria descriptiva y mapa detallados en el Anexo que forma parte del referido Decreto. El Art. 2° refiere que dicha reserva tiene como fin conservar una muestra representativa de la diversidad biológica de los ecosistemas marino costeros del mar frío de la corriente Humboldt, asegurando la continuidad del ciclo biológico de las especies que ella habitan, así como su aprovechamiento sostenible con la participación justa y equitativa de los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos. Asimismo, tiene entre sus objetivos proteger las poblaciones de aves y mamíferos marinos que

---

<sup>14</sup> García Calderón, Francisco. Diccionario de la Legislación Peruana. 2da. Edic. Paris, 1879, Tomo II, p. 1169.

<sup>15</sup> Tarazona, Justino. Demarcación Política del Perú, Lima 1946, p. 236.

<sup>16</sup> Véase en: Compilación de la Legislación Peruana, Concordada. Editada por la Cámara de Diputados. Lima, 1974, Tomo VII, p. 2507(\*) El Peruano, 29.01.1969.

se refugian en islas, islotes y puntas guaneras o las utilizan en sus rutas de migración. El Art. 3º dispone que el SERNANP se encargue de la gestión, control y manejo sostenible de los recursos naturales ubicados al interior de la reserva. Peruano, 01.01.2010, p. 410293.

2. En cuanto a la isla San Lorenzo, cumplimos con indicar que por Resolución N° 306-2009/SBN-GO-JAR del 23 de diciembre del 2009 la Jefatura de Adquisiciones y Recuperaciones de la Superintendencia de Bienes Estatales -SBN, en consideración que: "el terreno eriazo de 14,578,285.00m2 denominado Isla San Lorenzo, ubicado frente a las costas del Callao figura afectado en uso a favor del Ministerio de Defensa-Marina de Guerra del Perú en la Ficha N° 52898 del Registro de Predios del Callao, no cuenta con Primera Inscripción de Dominio a favor del Estado; que la Isla San Lorenzo constituye un bien de dominio público, por tanto tiene la característica de ser inalienable e imprescriptible, cuya titularidad y administración corresponde al Estado; (...) Dispone en vía de regularización la primera inscripción de dominio a favor del Estado del terreno eriazo de 14'578,285.00m2 denominado Isla San Lorenzo, ubicado frente a las costas del Callao, distrito del Callao, en la Ficha N° 52898 con continuación de la Partida Registral N° 70092029 del Registro de Predios del Callao, según plano y memoria descriptiva que sustentan la presente resolución.

## **9.8. PROBLEMÁTICA GENERAL DE LA GESTION URBANA**

La Gestión urbana-ambiental de la provincia del Callao no se refiere únicamente a la estructura orgánica de la Gerencia de de Desarrollo de la Municipalidad Provincial del Callao y tampoco se circunscribe o abarca a las administraciones urbanas distritales, dado que por lo menos comprende las políticas, los programas, los proyectos, las materias presupuestarias y de administración, la reglamentación así como el conjunto normativo urbano y ambiental aplicable al territorio.

Al respecto conviene tener presente que tanto el Derecho urbanístico<sup>17</sup> como el Derecho Ambiental<sup>18</sup> se encargan de establecer los principios, las orientaciones y las prescripciones aplicables tanto a la organización, las estructuras, las normas y reglamentos, así como a los distintos procesos urbanos-ambientales.

En efecto, la Municipalidad Provincial del Callao y las Municipalidades Distritales de su jurisdicción, conforme a lo prescrito en la Ley Orgánica de Municipalidades y por nuestro sistema jurídico, tienen a su cargo las competencias concernientes al desarrollo territorial y urbano, los usos del suelo, la conservación del ambiente, la edificación y el control urbano, la tutela del patrimonio cultural de los monumentos históricos y arqueológicos, labores que en su conjunto se debe desplegar de manera permanente y científica, a cuyo efecto se reclama un mínimo de coherencia y de coordinación administrativa y funcional así como de la dotación de los instrumentos correspondientes.

Actualmente, las normas urbanas y el Reglamento de Organización y Funciones pertinente asignan a la Gerencia General de Desarrollo Urbano de la Municipalidad Provincial del Callao conducir el desarrollo urbano integral "en sus aspectos de planeamiento, vivienda, control de obras públicas y privadas, ornato, y trámite para la adjudicación y expropiación de terrenos. Asimismo, esta Gerencia se encarga de las funciones de la Oficina de Programación e Inversiones (OPI) en el marco del Sistema

<sup>17</sup> Pons Gonzáles define al Derecho Urbanístico como el ordenamiento jurídico que regula el planeamiento de la ciudad, conforme a sus exigencias funcionales y su ejecución, según ciertos principios que integran la valoración político legislativa de la propiedad inmueble, con el fin de lograr el bienestar público. Véase: Términos Urbanísticos, Granada-España, 1986.

<sup>18</sup> Fernández Neto, por su parte, define al Derecho Ambiental como el conjunto de normas y principios elaborados con la finalidad de mantener el perfecto equilibrio en las relaciones del hombre con su medio ambiente. Véase: "Direito Ambiental-Una necesidades".

Nacional de Inversión Pública y sus normas. Depende jerárquicamente de la Gerencia Municipal.

El conjunto de problemas urbano ambientales que debe atender y afrontar la Gestión Urbana del Callao, conlleva la necesidad que en el presente Plan Urbano se prevean y establezcan las medidas administrativas, técnicas y normativas necesarias para afrontarlos. Mencionamos, entre otros problemas, la tugurización que en la Provincia del Callao afecta a más de 2,000 inmuebles o predios, la contaminación ambiental que impacta en diversos sectores del Callao (Puerto Nuevo y Chacaritas, por ejemplo) producto de la contaminación por la concentración de partículas en suspensión de plomo originada por la exposición de minerales, la contaminación marina por la emisión de aguas residuales que no solamente afecta la salud de la población sino que contamina el conjunto del litoral del Callao y otros más que se indican y describen pormenorizadamente en el estudio pertinente del presente informe.

Se constata que en algunas materias se han producido avances importantes, los que en el presente Plan deben refrendarse y/o perfeccionarse como ocurre, por ejemplo, con el control ambiental dispuesto por la Ordenanza Municipal N° 000061 del 15 de setiembre del 2008 que instituyó el Certificado de Conformidad Ambiental como un instrumento de la Gestión Ambiental Local, previo al otorgamiento de la licencia de construcción y de la licencia de funcionamiento de establecimientos a fin de velar por el cumplimiento de las normas ambientales, el mismo que a pesar de su completa y total vigencia legal con arreglo a lo prescrito por el Art. 44° de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972 no se aplica por los funcionarios responsables, todo lo cual podría conllevar una serie de responsabilidades (políticas, sociales, administrativas y hasta penales).

Respecto a la actual inaplicación del Certificado de Conformidad Ambiental establecido por la Ordenanza Municipal N° 000061, habrá de tenerse en cuenta la meridiana claridad que existe en nuestro ordenamiento respecto al asunto de la derogatoria y la vigencia de las normas, incluidas las ordenanzas.

Debemos indicar que el Tribunal Constitucional en la sentencia del 22 de enero del 2007, recaída en el Expediente N° 0017-2005-PI/TC sostiene que: “Para que una norma jurídica se encuentre vigente, sólo es necesario que haya sido producida siguiendo los procedimientos mínimos y necesarios previstos en el ordenamiento jurídico., y que haya sido aprobada por el órgano competente, en tanto que su validez depende de su coherencia y conformidad con las normas que regulan el proceso (formal y material) de su producción jurídica” Asimismo, refiere que: “La vigencia de una norma jurídica depende, prima facie, de que haya sido aprobada y promulgada por los órganos competentes, y además de que haya sido publicada conforme lo establece el último extremo del art. 51° de la Constitución, y que “Cumplido este procedimiento, se podrá considerar que la norma es eficaz”.

De manera general debe postularse el fortalecimiento, sobre todo en transparencia de la administración urbana del Callao, lo que conlleva necesariamente la organización de la fiscalización ciudadana, a cuyo propósito el Plan urbano debe instituir las instancias y los procedimientos de verificación ciudadana y vecina. Se recuerda al efecto que ya en los años 90 en el Callao se ensayó la constitución de una Institución o Comisión Cívica de Fiscalización a la Gestión Municipal integrada por representantes del Obispado del Callao, Colegios profesionales, de las Juntas de Vecinos, representantes de los Asentamientos Humanos y de la Cámara de Comercio. (Véase: El Peruano, 26.01.1996, p. 143859).

En las siguientes páginas se pasa a listar un conjunto de problemas de la gestión territorial:

### 9.8.1. SERVICIOS PÚBLICOS

Lima y el Callao tienen una especial situación en lo concerniente a los servicios públicos: el único servicio trascendente que atienden directamente (aunque deficitariamente) las municipalidades provinciales y las distritales, es el de limpieza pública, en tanto que los de agua potable, transporte, electricidad y alumbrado público, telefonía, etc. son prestados por empresas privadas o por concesionarios.

El servicio de agua potable no es asunto de la provincia o de la región Callao sino del conjunto de las cuencas. Por lo demás, el Callao no tiene disponibilidad de recursos hídricos para autoabastecerse. Los estudios técnicos han señalado que la calidad del agua subterránea depende en gran medida de la constitución geológica de la cuenca hidrológica y la composición litológica del acuífero

Por mandato de la Ley N° 28696 del 21 de marzo del 2006 SEDAPAL tiene como su ámbito de responsabilidad “la provincia de Lima, la Provincia del Callao y aquellas otras provincias y distritos o zonas del departamento de Lima que adscriban mediante Resolución Ministerial del sector vivienda”.

El transporte urbano en Lima-Callao y otras provincias del departamento de Lima es caótico y conflictivo en cuanto a la aprobación de rutas y el otorgamiento de las concesiones de rutas, debido a que no se cuenta con sistemas metropolitanos integrales ni de los instrumentos de concertación necesarios.

La problemática y la contaminación derivada de los residuos sólidos, tanto en Lima como en el Callao deriva de su permanente desfinanciamiento y puede verificarse prácticas de segregación informales con impactos negativos contra la salud pública y el ambiente. El litoral del Callao sufre la contaminación por residuos líquidos por la descarga de emisores domésticos e industriales siendo de malestar público la permanente contaminación por los colectores que día a día descargan coliformes fecales y totales, entre otros.

### 9.8.2. RENOVACIÓN URBANA

La competencia en materia de renovación urbana es una competencia concurrente del Gobierno Nacional -Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y el Instituto Nacional de Cultura y de las Municipalidades que tienen en sus jurisdicciones áreas o zonas decadentes y/o predios tugurizados.

La competencia en materia de renovación urbana comprende el ejercicio de las siguientes atribuciones:

- La elaboración y aprobación de políticas, planes, proyectos y programas;
- El ejercicio de la potestad reglamentaria sobre aspectos técnicos-legales sobre la materia;
- La calificación de predios tugurizados y la determinación de modalidades de intervención;
- El control y fiscalización de los deberes de conservación de las edificaciones por sus propietarios;
- La protección de los ocupantes y residentes de predios tugurizados, empadronamiento de pobladores sujetos al beneficio del derecho de residencia;
- La aprobación y aplicación de medidas urgentes y excepcionales, relativas a los usos del suelo, control de la especulación urbana, las edificaciones ilegales e irregulares; y
- Establecimiento de modalidades de financiamiento, de partidas presupuestales y de subsidios a proyectos y programas de renovación urbana.

El Plan Urbano del Callao debe consignar que es de necesidad pública y de preferente interés local y social la renovación Urbana de las áreas o zonas decadentes o tugurizadas del Callao con el objeto de promover la mejora de las condiciones de vida de sus ocupantes, el reordenamiento y renovación física espacial de dichas zonas y la promoción de las inversiones necesarias.

#### Función social de la propiedad urbana

La propiedad predial ubicada en las áreas o zonas decadentes o tugurizadas se ejerce en armonía con el interés social y está subordinada al interés general que supone la realización de las acciones y proyectos de renovación urbana que determinen y establezcan las autoridades competentes.

1. Los propietarios de predios e inmuebles localizados en las áreas o zonas decadentes o tugurizadas se encuentran sujetos al cumplimiento de las obligaciones referidas a:
  - a. Destinar su propiedad a los usos previstos en el plan urbano;
  - b. Cumplir con las condiciones de uso, seguridad, salubridad y ornato público que establezcan las normas urbanas sobre la materia;
  - c. Conservar las construcciones en las debidas condiciones de seguridad, salubridad y ornato público que establezcan las normas urbanas; y.
  - d. Participar de los proyectos, programas o procesos de renovación urbana que autorice o disponga la autoridad competente, en las condiciones y en los plazos fijados por los planes o proyectos urbanos.
3. Para la conservación en buen estado de habitabilidad, seguridad, salubridad, normal funcionamiento de los servicios básicos y ornato, a que se refiere el numeral precedente. Los propietarios deben efectuar periódicamente los trabajos y obras de mantenimiento, conservación, reparación o de rehabilitación que tengan por objeto evitar el deterioro de las condiciones de habitabilidad o ruina, la seguridad y salubridad.

### **9.8.3. CENTRO HISTORICO Y GESTION CULTURAL**

La planificación urbana no se reduce, en sus alcances, a la elaboración de planos de zonificación ni a sus cambios puntuales.

La planificación urbana es una competencia urbanística cuya finalidad es la ordenación del territorio de forma que, atendiendo al interés general, propicie un crecimiento orgánico capaz de atender, al máximo, las necesidades básicas de los habitantes a cuyo efecto establece y define objetivos, estrategias, programas, metas y al efecto aprueba regulaciones aplicables a determinadas porciones territoriales que se materializan en ordenanzas urbanísticas que tienen naturaleza pública y obligatoria.

Dado que toda ciudad es una realidad histórica, que el patrimonio cultural no puede entenderse de forma aislada del conjunto del territorio y –sobre todo- en el conocimiento que nuestro país tiene un valioso e importante patrimonio cultural, el urbanismo y la planificación deben ser instrumentales para su protección y conservación, lo que conlleva transitar el camino de un urbanismo especializado en lo cultural y de la arquitectura de valor.

De la competencia constitucional de las municipalidades en materia de urbanismo, deriva que ellas tienen un conjunto de facultades y atribuciones para regular el territorio y el adecuado uso del suelo urbano en pro de la utilidad pública y también de la función social de la propiedad; de regular y de controlar los diversos procesos urbanos y el desarrollo social de las ciudades, siendo competentes para:

1. La organización administrativa y la participación ciudadana en la materia;
2. La facultad normativa y reglamentaria en los asuntos del urbanismo;
3. La regulación de los usos del suelo y su clasificación;
4. La gestión urbana y todo lo que ello conlleva por su propia naturaleza; y
5. El control urbano.

El artículo 82º de la Ley Orgánica de Municipalidades, dispone que las municipalidades en materia de educación, cultura, deportes y recreación, tienen como competencias y funciones compartidas con el gobierno nacional y regional: Promover la protección y difusión del patrimonio cultural de la nación, dentro de su jurisdicción, y la defensa y conservación de los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos.

La competencia municipal en materia de urbanismo y planificación urbana comprende la facultad de orientar la composición arquitectónica de las edificaciones, la protección de la arquitectura de valor representativo así como regular las características estéticas de las mismas.

Se encuentra fuera de toda discusión que los inmuebles declarados bienes culturales o monumentos históricos, al igual que las zonas o ambientes urbanos monumentales, conforme a lo establecido por el artículo 21º de la Constitución Política del Perú y la Ley Nº 28296, forman parte integrante del Patrimonio Cultural de la Nación, y que, dicha calificación y pertenencia conlleva la obligación y también evidente la responsabilidad del Estado de velar por su tutela, preservación y conservación. De esta obligación deriva la instrumentación de mecanismos y acciones diversas que se correspondan con la finalidad de dicho mandato constitucional.

Lo mismo ocurre, es decir, deben tener igualmente, protección los inmuebles o ambientes urbanos de valor urbanístico. Es un asunto que no es mayor novedad en nuestro ordenamiento jurídico. Al efecto, baste recordar que el Reglamento Nacional de Construcciones (1969) en su Título IV regulaba sobre el “Patrimonio arquitectónico” y aludía a la arquitectura en general y a la protección de sectores o barrios de la ciudad cuya fisonomía debe conservarse por poseer valor urbanístico de conjunto.

La norma A.140 del Reglamento Nacional de Edificaciones recoge el temperamento del tratamiento especial para los inmuebles, edificios y ambientes con valor patrimonial “que provocan una imagen particular, un sello distintivo y atractivo que fomenta la identidad y el efecto del habitante, y que es objetivo principal de la conservación de estos bienes”, a cuyo efecto, por ejemplo, dispone que la altura de las nuevas edificaciones deben guardar relación con la altura dominante de las edificaciones de valor del entorno inmediato. (...)

### **El Deber de conservación**

El deber de conservación de los inmuebles que forma parte del patrimonio cultural de la nación o de su inclusión en zona monumental apareja o conlleva la obligación de su propietario o propietarios de su conservación y protección a fin de garantizar su integridad y evitar su destrucción o deterioro.

El deber de conservación de las edificaciones comprende el mantenimiento o rehabilitación respectiva, a fin de mantener las condiciones para su habitabilidad y de sus estructuras garantizando el cumplimiento de su misión resistente preservándolas de las filtraciones que puedan afectar las cimentaciones; preservar los revestimientos y fachadas, mantenerse en buen estado las redes de servicio y las instalaciones sanitarias y cumplir con las condiciones de ventilación e iluminación establecidas por las normas urbanas correspondientes.

El Plan Urbano del Callao debe consignar que el incumplimiento por el propietario de las disposiciones y mandatos del deber de conservación, constituye una infracción urbana grave pasible de las sanciones administrativas que podrá incluir la sanción de transferencia forzosa o la expropiación del inmueble.

La Municipalidad del Callao queda responsabilizada de organizar y de realizar inspecciones técnicas permanentes en las edificaciones o inmuebles a fin de asesorar a los propietarios en el cumplimiento del deber de conservación y de verificar y controlar el cumplimiento de dicha obligación, constatando la seguridad y estabilidad de sus estructuras y de sus elementos constructivos, levantando el acta correspondiente de cada inspección.

La municipalidad queda encargada de organizar un Registro informatizado de los Edificios e inmuebles ubicados en las áreas o zonas decadentes o tugurizadas donde constará su ubicación, área, fecha de construcción, estado de conservación, poseionarios y ocupantes, los resultados de las inspecciones técnicas realizadas y otros datos relevantes.

### **Financiamiento de acciones de conservación**

No existen recursos ni financiamiento que promuevan y que garanticen las acciones de conservación de las zonas monumentales en la Provincia del Callao.

La protección y el control de las zonas monumentales no puede continuar siendo una mera aspiración sin instrumentos técnicos y financieros mínimos.

*En nuestro país no existen programas ni presupuestos especiales para el financiamiento de las acciones y proyectos de conservación del patrimonio histórico y de valor urbanístico. Por ello, en el presente Plan urbano habrá de explorarse nuevos instrumentos que atiendan dicha grave deficiencia.*

En dicha dirección, conviene explorar la venta de derechos de edificación, basada en la separación de los derechos sobre edificios por una parte, y de los derechos de propiedad sobre la tierra, por la otra. Se trata de un instrumento inspirado por el Plafond Legal de Densité Francés (PLD) y popularizado en Brasil como "solo Criado", y que le permite al público, en principio, recuperar el incremento del valor de la tierra que resulta de los derechos sobre los edificios que están por encima y más allá de un nivel preestablecido. Ha sido moderadamente exitoso en Curitiba y en una forma mitigada.

De igual forma habrá que analizar los Certificados de derechos potenciales a construir, aplicable para un área específica y que se beneficia de una inversión pública que será financiada con los ingresos generados por la subasta de dichos certificados. Según Martin Smolka esta idea fue concebida para financiar la extensión y la restauración de la Avenida Faria Lima en la ciudad de Sao Paulo, descrita y documentada en Azevedo Neto (1996) y Somekh (1999).

La transferencia de derechos de construcción, TDR, está basada en la premisa de que todos o parte de los derechos de desarrollo de los lugares, como una parcela histórica, pueden ser vendidos o transferidos a otras parcelas designadas de tierra o áreas en las cuales la autoridad de planificación desea un incremento en la densidad. (Smolka, Martin. Recuperación de plusvalías para el Desarrollo Urbano. Una Comparación Inter-Americana Revista Hacienda Municipal N° 78, junio del 2002, INDETEC, México, p. 136).

Debe aprobarse como política del Plan Urbano del Callao el preservar y conservar el patrimonio cultural y de valor urbano, promover el mantenimiento de éste, así como



aprovechar el potencial de desarrollo urbano en zonas de aprovechamiento del Potencial de Desarrollo Urbano como áreas identificadas donde el Plan Urbano permitirá mayores alturas por sobre las normativas que admite las operaciones de transferencia del derecho de edificar que realicen los titulares de inmuebles monumentales o de valor urbanístico a favor de terceros.

Asimismo, debe establecerse que en los inmuebles ubicados en las zonas de aprovechamiento del potencial de Desarrollo Urbano sobre ejes viales y áreas estratégicas de nivel metropolitano se podrán ejecutar proyectos de obras alcanzando la altura equivalente a la suma de la altura normativa correspondiente para el eje vial o sector urbano en el que se encuentre mas la altura adicional que para los efectos determine la Municipalidad.

#### **9.8.4. HABILITACIONES URBANAS DE OFICIO**

Dado que en el presente informe y diagnóstico hemos demostrado que existe un significativo déficit de equipamiento urbano y de áreas verdes en la provincia constitucional del Callao, y en atención que las normas que instituyeron la “habilitación urbana de oficio” prescriben que las Municipalidades Provinciales en el ámbito del Cercado y las Distritales en su jurisdicción, identifican los predios ubicados en zonas urbanas consolidadas, que se encuentren como urbanos en la Municipalidad e inscritos como rústicos en el Registro de Predios, declarándolos habilitados de oficio mediante Resolución de Alcaldía, disponiendo la inscripción registral del cambio de uso de rústico a urbano, acto éste que será gestionado por el propietario, sin que sea exigible en ellas los aportes reglamentarios, agravándose así el déficit de equipamientos ya existente, debe adoptarse la medida normativa correctora en el presente Plan Urbano.

Al efecto debe tenerse en cuenta que la no exigencia de aportes reglamentarios en las habilitaciones urbanas de oficio resulta atendible en el caso de las urbanizaciones populares donde habitan poblaciones urbanas con bajos recursos económicos, más no en el caso de grupos o sectores empresariales dedicados a la actividad industrial o comercial; por lo que, se recomienda que en el presente Plan Urbano, a ser aprobado mediante Ordenanza debe establecerse que las habilitaciones urbanas de oficio con fines industriales y comerciales, necesariamente deben aportar o redimir en dinero los aportes reglamentarios conforme a las prescripciones del presente Plan urbano.

#### **9.8.5. INDICADORES URBANOS**

La gestión territorial y urbana, así como el conjunto de la gestión pública, se evalúa y se fiscaliza mediante indicadores de gestión.

La aplicación del concepto y de los sistemas de indicadores se ha ido desarrollando a partir de la vasta experiencia del conjunto de las actividades de los entes públicos, de los procesos de reforma y modernización del Estado, los procesos de descentralización y también de los relativos a la gestión urbana y ambiental, con mayor énfasis en el segundo.

En 1994 un grupo de expertos en Indicadores Urbanos reunidos en Nairobi<sup>19</sup> propusieron los siguientes agrupamientos o módulos para los Indicadores Urbanos: 1. Pobreza, empleo y productividad urbanas. II. Desarrollo Social. III. Infraestructura. IV. Vías de Comunicación. V. Gestión Ambiental. VI. Gobierno Local.

---

<sup>19</sup> Naciones Unidas. Comisión de Asentamientos Humanos. Informe del Director Ejecutivo. 21.12.1994, Anexo, p. 1.

En nuestro país, los indicadores de gestión normativamente se encuentran de regulados por la Ley del sistema de acreditación de los gobiernos regionales y municipales. Nos referimos a la Ley N° 28273 y a su reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 080-2004-PCM de 15.11.2004. Cabe indicar que el Artículo 9° de la Ley N° 28273 aprobó criterios genéricos para la elaboración de los indicadores de gestión, en tanto que el Reglamento en su Artículo 23° dispuso que el ya extinguido CND (sustituido por la Secretaría de Descentralización de la PCM), en observancia de los criterios establecidos en el Art. 9° de la Ley, establecería para cada función sectorial que se incluya en los Planes Anuales, los indicadores de gestión que deberán certificar los Gobiernos Regionales y Municipales(...) los mismos que constituyen unidades de medida para la evaluación de su cumplimiento.

Posteriormente, la legislación aplicable a los servicios de saneamiento y, consecuentemente a las empresas municipales, específicamente, el art. 4° de la Ley N° 28870 del 11.08.2006, que incorporó como nuevos artículos a la Ley N° 26338, Ley General de Servicios de Saneamiento, en el nuevo artículo 10-A instituyó que con la finalidad de mejorar la eficiencia y calidad en la gestión, a partir de la vigencia de la presente Ley y bajo responsabilidad de los miembros del Directorio, las Entidades Prestadoras de Servicios dispondrían las siguientes acciones: a) Contar con información relacionada con indicadores de gestión del sector, en aspectos comerciales, de producción, contables, financieros, que permitan la adecuada toma de decisiones. b) La información señalada en el numeral precedente, debe ser obtenida progresivamente como resultado de procedimientos informáticos integrados, que reflejen los procesos propios de la gestión integral de las EPS, debidamente documentada y auditable. Esta disposición finalizó estableciendo que el reglamento establecería las condiciones mínimas para su implementación.

En materia presupuestaria se ha venido imponiendo desde el año 2007 la gestión presupuestaria por resultados. Para el presupuesto del año fiscal 2009, el dictamen de la Comisión de Presupuesto correspondiente afirmaba lo siguiente: "La estructura del presupuesto según niveles de gobierno es variada, en promedio el 41 por ciento del presupuesto total de los programas estratégicos va a las regiones. Comprenden asimismo, el programa de Acceso a agua potable y disposición sanitaria de excretas para poblaciones rurales (SAN) por un monto de 88 millones a nivel nacional, el acceso a servicios públicos esenciales de telecomunicaciones en localidades rurales (TEL) por 53 millones y el de acceso de energía en localidades rurales (ENER) por 389 millones de soles".

La segunda disposición final de la Ley N° 29289 que aprobó el presupuesto para el año 2009, dispuso continuar con el diseño de los programas estratégicos y sectoriales en los que ya se inició la aplicación del PpR a cargo de los Ministerios de Salud, Educación, Transportes, Vivienda, y de la Mujer y Desarrollo Social, asimismo, comprendió el desarrollo de programas no incorporados anteriormente a cargo de los Ministerios de Justicia, Interior, Producción, Agricultura y del Ambiente; el Poder Judicial y el Ministerio Público. En ese contexto se priorizó los programas estratégicos relacionados con: i. Seguridad Ciudadana a cargo del Ministerio del Interior. ii. Competitividad para la Micro y Pequeña Empresa a cargo del Ministerio de la Producción. iii. Productividad Rural y Sanidad Agraria a cargo del Ministerio de Agricultura. iv. Prevención del Delito y Nuevo Código Procesal Penal a cargo del Ministerio Público. v. Acceso a la Justicia a cargo del Ministerio de Justicia. vi. Accidentes de tránsito a cargo del sector transportes.

Para el ejercicio presupuestal del año, 2010, por Decreto de Urgencia N° 024-2010 se dispuso como medida de carácter urgente y de interés nacional, el diseño e implementación del "Programa Presupuestal Estratégico de Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres, en el marco del Presupuesto

por Resultados a cargo de la Presidencia del Consejo de Ministros, del MEF, INDECI y demás entidades del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y municipalidades que, en el marco de sus competencias, participen de las acciones de Defensa Civil.

A modo de conclusión podemos afirmar que la principal normatividad reseñada en la materia privilegia los indicadores presupuestales, pese a que el gasto presupuestario no es el de mayor relevancia en la gestión territorial. Castell, al respecto sostiene que: “La cifra de gasto público no es un indicador perfecto, ni siquiera aproximado, de la capacidad del nivel de gobierno correspondiente para poder ejercer un poder político en una determinada función. (...) dado que el mismo “puede aparecer condicionado, o limitado, por decisiones legislativas, administrativas y financieras tomadas por otros niveles de gobierno”<sup>20</sup>.

La normatividad reseñada tampoco ha desarrollado un sistema de premios y de castigos al desempeño institucional, de manera que se desaliente y sancione a las gestiones ineficientes. Tampoco existen criterios aprobados para premiar la eficiencia urbana en la asignación de recursos y/o la aprobación de transferencias financieras.

Las gestiones urbanas tienen este asunto de los indicadores urbanos como un permanente tema investigación. En Colombia, recientemente, en el Foro Bogotá 2038, se presentaron los resultados de un estudio sobre una visión para su futuro, realizado por la consultora bajo encargo del alcalde Samuel Moreno. Dicho trabajo elaboró el índice que se concentra en cuatro imperativos básicos: económico, social, sostenibilidad ambiental, y gestión y finanzas públicas.

Dicho estudio compara los resultados con los obtenidos por otras diez grandes ciudades en el mundo (Nueva York, Londres, Singapur, Shanghái, Hong Kong, Monterrey, México, Sao Paulo, Río y Santiago), con lo cual sus propias conclusiones no son tranquilizadoras, ya que si bien se determina por dicho índices que Bogotá ha avanzado, la mayoría de las ciudades lo ha hecho más rápido.

En cuanto a la sostenibilidad ambiental, el indicador no es tan malo en comparación con otras ciudades de la muestra, esencialmente porque el clima de Bogotá es benévolo y no requiere del uso de aire acondicionado ni de calefacción. Sin embargo, la ciudad se raja en el tratamiento de aguas negras –solo se trata el 28% de las mismas–, la calidad del aire y el deficiente manejo de residuos.

Algunos indicadores en la evaluación de la administración y de la gestión pública en la calidad del “gobierno” <sup>21</sup>aplican, entre otros, los siguientes componentes del índice de calidad del Gobierno que comprenden el índice de participación ciudadana, la eficiencia burocrática y la ausencia de corrupción.

La orientación de los gobiernos hacia la provisión de bienes y servicios públicos se evalúa mediante los siguientes tres índices: eficiencia judicial, eficiencia burocrática y ausencia de corrupción.

---

<sup>20</sup> Castells, Antoni. *Haciendas Locales, Autonomía y Responsabilidad Fiscal*. Barcelona, 1998, p. 7.

<sup>21</sup> SHAH, A y otro. Una medición sencilla de la calidad del buen gobierno y su aplicación al debate sobre el nivel apropiado de descentralización fiscal.

## 9.9. CONCERTACION Y COORDINACION ADMINISTRATIVA

La concertación es una nueva forma de gobernar.

La concertación se ha descubierto como un instrumento o un medio para dar respuestas eficaces a los problemas y a las demandas de la población. Así lo vienen admitiendo el Derecho público y el Derecho administrativo de estos tiempos, las experiencias de gestión de territorios complejos<sup>22</sup>, así como la nueva legislación aplicable al sector público.

Dado que el Callao y Lima forman parte de la mayor conurbación metropolitana del país, en la que ejercen jurisdicciones y competencias dos gobiernos regionales, dos municipalidades provinciales y más de cincuenta municipalidades distritales, cuya definitiva organización territorial se encuentra supeditada a un impredecible proceso demarcatorio de las regiones a que alude el artículo 190º de la Constitución, es claro que las dificultades y conflictos que se produzcan en su ámbito no pueden esperar soluciones a largo plazo y deben y pueden afrontarse desde ya, es decir, desde los propios planes territoriales.

La concertación administrativa se presenta como un valioso instrumento que puede aplicarse para afrontar y atender los asuntos, materias e intereses públicos que ocurren en dichos territorios, y que debe permitir, entre otros, el ordenamiento territorial y del desarrollo mediante la activa participación de los gobiernos territoriales, acometer mega proyectos urbanos, así como atender y crear instancias para la solución de los conflictos interadministrativos que se produzcan en el desarrollo de la acción territorial y de las actividades económicas y urbanas.

La Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, desde el año 2001 regula de manera apropiada respecto a la colaboración entre entidades públicas y al efecto establece diversos instrumentos que merecen aplicarse a la gestión territorial, tales como las conferencias entre las entidades vinculadas, los convenios de colaboración u otros medios legalmente admisibles.

Asimismo, la Ley N° 27867, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, en sus artículos 70º y 71º respecto a las relaciones entre la Municipalidad Metropolitana de Lima y el Gobierno Regional del Callao, o por intervención del Consejo Nacional de Descentralización prevé la creación de los Comités de Coordinación Interregional, como órganos intergubernamentales de carácter regional para la coordinación y planificación de los servicios públicos e inversiones interregionales. En tanto que el artículo 71º prescribe que en caso de existir continuidad con regiones colindantes, los servicios públicos regionales, deban ser gestionados por Regímenes de Gestión Común en base a los criterios de proporcionalidad a la demanda de servicios por atender y a los aportes financieros que cada organismo público debe aportar.

De igual manera la Ley Marco de la Modernización de la Gestión del Estado contempla a la concertación, con la participación de la sociedad civil y las fuerzas políticas, para el diseño de planes estratégicos y sustentables, etc.

Finalmente, anotamos que- recientemente- mediante Decreto Legislativo N° 1065, que modificó la Ley General de Residuos Sólidos, Ley N° 27314, se dispone que la gestión

---

<sup>22</sup> Así el Plan de Buenos Aires – Argentina- expresamente reconoce que: “La gestión pública de la ciudad debe constituirse en la articuladora de los intereses y voluntades diferentes dentro de la orientación decidida y para ello es necesaria una mayor presencia pública en la concertación con los actores privados. Lo específico de esta función "negociadora" es orientar los resultados hacia el mejor funcionamiento de la ciudad, lo que requiere de nuevos mecanismos de articulación público-privado, sostenidos por la participación comunitaria en los procesos de gestión urbanística”. Gobierno de Buenos Aires. Plan Urbano Ambiental de la ciudad de Buenos Aires. Octubre 1998, p. 185.

de los residuos sólidos de responsabilidad municipal en el país debe ser coordinada y concertada, especialmente en las zonas conurbadas, en armonía con las acciones de las autoridades sectoriales y las políticas de desarrollo regional.

A nuestro entender la concertación administrativa entre los órganos de los gobiernos territoriales debe ser permanente, y de manera especial, debe y puede aplicarse para resolver las diferencias y conflictos que se susciten en la gestión territorial.

De lo analizado y expuesto anteriormente podemos concluir:

1. La gestión urbana de la Provincia Constitucional del Callao necesita que se evalúe los instrumentos y reglamentos del Plan Urbano del Callao de 1995 y su posicionamiento respecto del nuevo ordenamiento urbanístico.

El conjunto de problemas urbano ambientales que debe atender y afrontar la Gestión Urbana de la Provincia Constitucional del Callao, conlleva la necesidad que en el presente Plan Urbano se prevean y establezcan las medidas administrativas, técnicas y normativas necesarias. La actualización de los instrumentos del Plan Urbano de la Provincia debe ser una operación que debe partir de la evaluación de los mismos y de su actualización con las nuevas estrategias y políticas urbanas.

2. El Plan Urbano de la Provincia Constitucional del Callao del año 1995 aprobó las políticas generales de desarrollo, incluidas las de renovación urbana, recuperación del centro histórico y tratamiento de zonas monumentales. Sin embargo, consideramos que no se puso énfasis en las acciones, los programas y los proyectos referidos la reestructuración o revitalización urbana necesarios para extensas zonas y barrios, como ocurre en el caso de los Barracones y Puerto Nuevo, que fueron construidos sin planificación y dirección técnica y en los que se aprecia a la simple vista su actual hacinamiento y degradación urbana.
3. Deberá tenerse en cuenta que la Provincia Constitucional del Callao forma parte de la más grande conurbación urbana del país, por lo que, sus instrumentos deben proyectarse en dicho espacio metropolitano a fin de facilitar el diseño, ejecución y concertación de sus acciones y principales proposiciones.
4. De manera general debe postularse el desarrollo de una gestión urbana transparente, todo lo cual exige la organización de la fiscalización ciudadana, a cuyo propósito el Plan Urbano debe instituir las instancias y los procedimientos de verificación ciudadana correspondientes.
5. Si bien es verdad que la isla San Lorenzo es propiedad del Estado y se encuentra afectada por el Gobierno Nacional a favor del Ministerio de Defensa-Marina de Guerra del Perú, el presente Plan Urbano como instrumento de planificación territorial puede formular proposiciones generales respecto a su uso y aplicación en el horizonte del mismo.

Así mismo a manera de recomendaciones se detalla lo siguiente:

1. El Plan Urbano Provincial debe consignar y desarrollar expresamente la competencia y las atribuciones de la Municipalidad Provincial en materia de renovación urbana.
2. El Plan Urbano Provincial debe consignar que es de necesidad pública y de preferente interés local y social la renovación Urbana de las áreas o zonas decadentes o tugurizadas del Callao con el objeto de promover la mejora de las condiciones de vida de sus ocupantes, el reordenamiento y renovación física espacial de dichas zonas y la promoción de las inversiones.

3. El Plan Urbano Provincial debe establecer que la propiedad predial ubicada en las áreas o zonas decadentes o tugurizadas debe ejercerse en armonía con el interés social y de manera subordinada al interés general, por lo que sus titulares están sujetos al cumplimiento de las obligaciones referidas a:
  - a. Destinar su propiedad a los usos previstos en el plan urbano;
  - b. Conservar las construcciones en las debidas condiciones de seguridad, salubridad y ornato público que establezcan las normas urbanas; y.
  - c. Participar de los proyectos, programas o procesos de renovación urbana que autorice o disponga la autoridad competente, en las condiciones y en los plazos fijados por los planes o proyectos urbanos.
4. El Plan Urbano de la Provincia Constitucional del Callao dispondrá que el deber de conservación de los inmuebles que forman parte del patrimonio cultural de la nación conlleva la obligación de su protección a fin de garantizar su integridad.

El Plan Urbano debe igualmente declarar que la competencia municipal en materia de urbanismo comprende la facultad de orientar la composición arquitectónica de las edificaciones, la protección de la arquitectura de valor así como regular las características estéticas de las mismas.

5. El Plan Urbano de la Provincia Constitucional del Callao debe consignar que el incumplimiento por el propietario de las disposiciones y mandatos del deber de conservación, constituye una infracción urbana grave.
6. Dado que no existen suficientes recursos ni financiamiento para las acciones de conservación de las zonas monumentales en la Provincia del Callao, por lo que el presente Plan urbano reglamentará la venta de derechos de edificación o la transferencia de derechos de construcción, conjugados al propósito de preservar y conservar el patrimonio cultural.
7. Dado que existe un significativo déficit de equipamiento urbano y de áreas verdes en la Provincia Constitucional del Callao, y en atención que las normas que instituyeron la “habilitación urbana de oficio” prescriben que las Municipalidades Provinciales en el ámbito del Cercado y las Distritales en su jurisdicción, identifican y declaran habilitados los predios ubicados en zonas urbanas consolidadas, sin dejar aportes reglamentarios, el presente Plan Urbano adoptará las medidas correctoras correspondientes.
8. La aplicación del concepto y de los sistemas de indicadores urbanos en la Provincia Constitucional del Callao deben permitir una real evaluación en la materia a cuyo efecto es preciso establecer la entidad responsable de dicha evaluación. Asimismo, la evaluación mediante indicadores urbanos debe facilitarse mediante el procesamiento digital de la información urbanística.