

**Pontificia Universidad Católica del Perú**  
**Facultad de Derecho**



**Programa de Segunda Especialidad en Derecho Registral**

**Análisis del régimen de playas: desafectación e intangibilidad de las mismas**

**Trabajo Académico para optar el título de Segunda Especialidad en Derecho  
Registral**

**Autor**

Mayra San Martín López

**Asesor**

Roberto Jiménez Murillo

**Código del Alumno**

20084569

**Año**

2019

## **Resumen**

El presente trabajo académico gira en torno a un tema que a primera mano se podría pensar que poco o nada tiene relación con el derecho registral: el régimen de playas. Empezando desde los antecedentes normativos a dicho concepto al igual que su definición y zonas comprendidas en el mismo régimen. Importante conocer su naturaleza jurídica mediante el tratamiento jurídico, los problemas que presenta y su análisis y estudio por parte de Registros Públicos, puesto que se viene desarrollando desde lo técnico o conceptual sin conocer su base jurídica y social.

También, no quise dejar a un lado la problemática que se genera al momento de solicitar autorizaciones y derechos otorgados por las municipalidades y entidades administrativas a favor de los particulares, trayendo consigo problemas más severos como la falta de ordenamiento territorial en torno a la ubicación de las mismas. Pero este problema no solo se presenta en nuestro país, es por ello que se desarrolla los casos de países vecinos que en algunos casos han desarrollado con mayor énfasis el régimen de playas y su estudio a lo largo de los últimos años.

## Índice Analítico:

<b>1. Introducción:</b> .....	4
<b>2. Régimen de Playas</b> .....	5
2.1. Antecedentes .....	5
2.1.1 Bien Público, inalienable e imprescriptible .....	5
2.1.2 Normativa.....	6
2.2. ¿Qué son las playas? .....	7
2.3. Línea de Alta marea .....	7
2.4 Zona de Dominio Restringido.....	9
2.4.1 Excepciones al dominio restringido.....	11
<b>3. Desafectación de las Playas</b> .....	12
3.1. Competencia de las Municipalidades y Otras Entidades en la Zona de Playa.....	12
3.1.1 Superintendencia de Bienes Estatales (SBN):.....	13
3.1.2 Dirección General de Capitanía y Guardacostas – DICAPI.....	14
3.2 Causales de desafectación y adjudicación .....	15
<b>3.3 Análisis de casos en países de Latinoamérica:</b> .....	17
Caso Colombia: .....	18
Caso Argentina.....	19
Caso Peruano:.....	20
<b>4. Conclusiones</b> .....	21
<b>5. Bibliografía:</b> .....	22

## **1. Introducción:**

En la última década el boom inmobiliario en el litoral peruano se ha incrementado a pasos gigantescos, quedando las playas del sur chico de Lima casi relegadas abriéndose paso las provincias como son Ica y demás balnearios del litoral.

Pero este crecimiento no se ha dado siguiendo los mejores mecanismos de adquisición de propiedad requeridas, existiendo en algunos casos ocupaciones indebidas o los típicos procesos de prescripción adquisitivas, donde no se respeta la imprescriptibilidad de los bienes de dominio público, como son las zonas de playa protegido ubicadas en nuestro litoral peruano.

Al ser las playas un bien de dominio público tenemos a las entidades competentes a este régimen que al no tener clara la normativa ni regulación de la zona de playas otorgan autorizaciones o derechos a favor de particulares sin realizar un análisis previo de la propiedad que están otorgando, generando dificultades a las mismas entidades estatales para cautelar adecuadamente dichas zonas.

También la problemática que genera en torno a la autorizaciones y derechos otorgados por las municipalidades a favor de los particulares; la falta de ordenamiento territorial en torno a la ubicación de las mismas.

Por otro lado, como se indico en las primeras líneas, el boom inmobiliario ha hecho que dichas zonas se vean inmersas en terrenos que no tienen una identificación correcta debido a que o han sido parte de terreno de comunidades campesinas o el mismo estado las ha desafectado para que ingresen a la esfera de lo privado. ¿Pero cuando podemos estar en estos casos de desafectación?

Sumado a ello, se debe tener un delicado análisis al catastro en estas áreas, debido a la falta de información técnica, planos y demás formas de registrar las áreas de playa en nuestro litoral causando superposición, duplicidad de partidas para así lograr un

correcto análisis del catastro con el régimen de playa llegando a conocer los vacíos catastrales.

A continuación, he realizado un bosquejo de esqueleto de índice de los capítulos a desarrollarse.

## **2. Régimen de Playas**

### 2.1. Antecedentes

#### 2.1.1 Bien Público, inalienable e imprescriptible

El artículo 73° de la Constitución Política del Perú señala que los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles, no requieren ser inscritos en Registros Públicos.

Son inalienables debido a que no pueden ser vendidos, transferidos, pero pueden constituirse sobre ellos derechos reales de goce o de garantía y ser objeto de expropiación o de prescripción así como de cualquier otro acto jurídico de disposición.

Son imprescriptibles los bienes que conforman parte del dominio público del Estado, ya que nadie tiene la posesión exclusiva de estos bienes. Asimismo, pueden ser concedidos a particulares conforme a ley para su aprovechamiento económico.

El Estado, por tanto<sup>1</sup>, ejerce una doble personalidad en cuanto al uso y la administración de sus bienes; una de Derecho Público y otra de Derecho Privado, de modo que, cuando asume un rol tuitivo y regulador respecto de sus bienes estará ejerciendo su *ius imperium*; pero cuando contrata o celebra un determinado acto jurídico con un tercero, se someterá a las mismas reglas que dicha contraparte.

---

<sup>1</sup> JIMENEZ MURILLO, Roberto. Compendio de legislación de propiedad estatal. Ariel Editores. Segunda Edición. Lima, 2000 pp. 22. 9

### 2.1.2 Normativa

En torno a la normativa en el tiempo del régimen de playas tenemos a la Ley N° 4940 del año 1924, la cual autoriza vender terrenos ribereños al mar, exceptuando los siguientes terrenos:

- Los necesarios para defensa nacional.
- Para trabajo de saneamiento.
- Para la construcción de astilleros y muelles fiscales u otras obras públicas.
- Los situados a una distancia menos a 50 metros de la línea de más alta marea, para ser destinado a malecones.

Un desarrollo mínimo que solo consignaba restricción al uso y disposición de este régimen.

Luego de ello tenemos al Código Civil de 1936, en el cual en su artículo 822 describe que son del Estado: los bienes de uso público; el mar territorial y sus playas y la zona anexa que señala la ley de la materia; entre otros. En el subsiguiente artículo (823) se menciona la inalienabilidad e imprescriptibilidad de los mismos.

Decreto Ley N° 17752, Ley General de Aguas – 1969

En él se establece que son propiedad inalienable e imprescriptible del Estado, “la extensión comprendida entre la baja y la alta marea, más una faja no menor de 50 metros paralela a la línea de más alta marea”.

En palabras de Roberto Jiménez<sup>2</sup>, al plantear una crítica a la regulación de playas en nuestro país:

*“En merito a la Ley de Playas, Ley Nro. 26856 , la misma “desmiembra” al litoral peruano, en playa, (ya definida ), y una “novísima” configuración jurídica para con la geografía; la Zona de Dominio Restringida, creada sobre todo con el fin de salvaguardar los derechos ( propiedades, benéficos, etc.) ya adquiridos por los*

---

<sup>2</sup> JIMENEZ MURILLO, Roberto. Compendio de legislación de propiedad estatal. Ariel Editores. Segunda Edición. Lima, 2000 pp. 67

*grupos de poder; desdeñando la tan proclamada inalienabilidad y sobre todo el interés general manifestado en un acceso libre y público para con las playas, habiendo manifestado de manera introductoria mi parecer respecto de esta ley, empiezo a analizar las figuras que encierra el mencionado dispositivo legal”.*

## 2.2. ¿Qué son las playas?

Ahora bien, de acuerdo a la Ley N° 26856 de fecha 08 de septiembre de 1997 declara a las playas del litoral bienes de uso público, inalienables e imprescriptibles y establecen zona de dominio restringido, menciona lo siguiente:

*Artículo 1.- Las playas del litoral de la República son bienes de uso Público, inalienable e imprescriptible. Se entiende como 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 ingreso y uso de las playas es libre, salvo en los casos señalados expresamente en la presente Ley.*

Respecto al citado artículo de la Ley N° 26856, se puede concluir que todas las playas pertenecientes al litoral marítimo peruano son consideradas como bienes exclusivos del Estado, de los cuales se puede hacer uso público, permitiéndose el acceso libre a las mismas. Por otro lado, la Ley define a las playas como aquellas áreas costeras cercanas al mar formadas de arena o tierra de más de 50 metros de ancho que se encuentre frente a la marea alta.

## 2.3. Línea de Alta marea

Se define a la línea de alta marea como aquella línea definida por el máximo valor de altura de marea astronómica observada históricamente, exenta de deformación por agentes externos extraordinarios, cuyo plano es interceptado en el terreno de la playa adyacente. Con la determinación de esta Línea, se establecen los límites jurisdiccionales, linderos y el diseño de estructuras en zonas costeras. Su extensión varía y es hasta donde se fija o establece.

Según lo establecido por la Ley N° 26620, Ley de Control y Vigilancia de las Actividades Marítimas, Fluviales y Lacustres, y su Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo N° 028-DE/MGP, la competencia la ostenta la Dirección General de Capitanías y Guardacostas para el otorgamiento del derecho de uso sobre la franja de hasta 50 metros de ancho paralela a la línea de alta marea, se ejercerá sin afectar la competencia de PROINVERSIÓN para otorgar los derechos de concesión a que se refiere el artículo anterior.

En todos los casos, quienes obtengan un derecho de concesión de PROINVERSIÓN o quienes obtengan un derecho de uso de parte de la Dirección General de Capitanías y Guardacostas quedarán sujetos, en el desarrollo de sus proyectos y en el ejercicio de sus actividades, a las acciones de vigilancia y control que corresponden a esta última respecto del área de playa (artículo 10° del Reglamento de la Ley de Playas).

El artículo 11° del precitado reglamento otorga la competencia a las municipalidades y los funcionarios de las municipalidades y otras entidades que en ejercicio de sus funciones les corresponda otorgar licencias de funcionamiento, autorizaciones para la colocación de avisos publicitarios, autorización para la realización de actividades de carácter permanente y otras actividades o acciones similares que impliquen la ocupación temporal o indefinida de terrenos ubicados en la zona de playa protegida, deberán exigir, bajo responsabilidad, que el interesado acredite la titularidad del derecho en virtud del cual se le confiera la facultad de hacer uso del terreno comprendido en dicha zona, el cual deberá haber sido otorgado por la Dirección General de Capitanías y Guardacostas, cuando se trate de terrenos ubicados en el área de playa, o por la Superintendencia de Bienes Nacionales - SBN, cuando se trate de terrenos ubicados en la zona de dominio restringido.

Las obras públicas de infraestructura y servicios públicos que ejecuten las municipalidades y otras entidades que en ejercicio de sus funciones les corresponda, sobre terrenos comprendidos en la zona de playa protegida, deberán contar con el previo otorgamiento del correspondiente derecho de uso por parte de las entidades mencionadas en el párrafo anterior,



sin perjuicio de las coordinaciones que se efectúen con PROINVERSIÓN para determinar la existencia de proyectos en la referida zona.

A partir de la determinación de los 50 metros paralela a la línea de más alta marea, la faja de zona de dominio restringido será determinada por la SBN.

En todos los balnearios y urbanizaciones colindantes a la playa, terrenos ribereños y similares bajo propiedad pública o privada debe existir por lo menos cada mil metros, una vía de acceso que permite el libre ingreso a las playas, lo cual se desprende el artículo 4° de la Ley de Playas.

#### 2.4 Zona de Dominio Restringido

En cuanto a la naturaleza jurídica de la playa, debemos indicar que, conforme lo anteriormente indicado las playas del litoral peruano se constituyen como bienes de dominio público de carácter imprescriptible e inalienable, que tiene un uso público. Desde el punto de vista topográfico la costa peruana es plana y con un declive con tendencia suave hasta el mar, incluyendo una franja de hasta 50 metros de ancho paralela a la línea de alta marea, concepto que ya ha sido desarrollado líneas anteriores.

De conformidad con el numeral 673.1 del artículo 673 del Decreto Supremo 015-2014-DE y artículo 2.3 de la Ley N° 27943, se puede conceder un derecho de uso, previa opinión favorables de la SBN, a través de la DICAPI – MINDEF, para muelles, embarcaderos y otras palabras delicadas a actividades turísticas, recreativas y/o deportivas.

Los mencionados derechos de uso bajo ningún motivo pueden obstaculizar el acceso, uso y libre tránsito por las playas, siendo el plazo máximo el de 30 años en tal condición. Un caso especial se encuentra en la Ley N° 27943, en lo referido a Áreas de Desarrollo Portuario pudiéndose entregar en concesión exclusivamente con el propósito de realizar puertos o terminales portuarios; para tal efecto, la Autoridad Portuaria Nacional y el Ministerio de Transporte y Comunicaciones las entidades competentes.

Por su parte, la zona de dominio restringida será siempre que exista una comunidad geográfica en toda esa área y, además, que no existan terrenos de propiedad privada excluidos de su ámbito. Al respecto, es menester precisar su naturaleza jurídica. De acuerdo al artículo 4° del Decreto Supremo N° 050-2006-EF, debe destinarse a playas públicas para el uso de la población. Son, por supuesto, un bien de dominio público. Es imprescriptible, a pesar de que se considera de dominio privado.

El artículo 39° del Decreto Supremo N° 007-2008-VIVIENDA prescribe que la SBN puede realizar el proceso de inmatriculación. Los artículos 18° del Decreto Supremo N° 050-EF y la Directiva N° 006-2014/SBN, permiten la desafectación y adicionalmente adjudicación en propiedad.

Entonces de acuerdo a lo planteado existen dos supuestos en los que un terreno a pesar de estar a continuación de la franja de 50 metros, no es considerado como zona de dominio restringido: cuando no hay continuidad geográfica o cuando el terreno, de propiedad privada, ha sido adquirido con anterioridad a la vigencia de la Ley 26856.

El primer supuesto es que la continuidad geográfica entre la franja de 50 metros y los siguientes 200 metros se pierda. No hay continuidad geográfica cuando hay acantilados, lagos, montañas, carreteras y otras situaciones similares.

El segundo supuesto consiste en que el terreno sea de propiedad privada. Los terrenos de propiedad privada ubicados después de la franja de 50 metros, adquiridos con anterioridad a la vigencia de la Ley 26856, no se consideran zona de dominio restringido.

Este supuesto es criticado desde el punto de interés del estado puesto que limita el acceso público y libre a los terrenos adyacentes a la playa, pero se justifica porque la propiedad es un derecho inviolable. De acuerdo con el artículo 70 de la Constitución Política del Perú, a nadie puede privarse de su propiedad sino por causa de seguridad nacional o necesidad pública.

La seguridad nacional es un concepto relacionado con la seguridad en caso de conflicto o guerra. La necesidad pública está vinculada con la obra pública; entonces si la Ley 26856 hubiera considerado zona de dominio restringido a los terrenos privados, habría privado del derecho de propiedad a sus legítimos titulares, lo cual hubiera sido inconstitucional, porque no estamos en ninguno de los supuestos previstos en la Constitución (seguridad nacional o necesidad pública).

#### 2.4.1 Excepciones al dominio restringido

El segundo párrafo del artículo 2° de la Ley de Playas precisa que no se entenderán comprendidos dentro de la zona de dominio restringido los terrenos ubicados más allá de acantilados, lagos, montañas, lomas, carreteras y otras situaciones similares que rompan con la continuidad geográfica de la playa.

El artículo 6° de su reglamento señala que existe continuidad cuando dentro de la proyección perpendicular de 200 metros, no existan accidentes geográficos tales como acantilados, lagos, montañas, lomas u obras de infraestructura ejecutadas con anterioridad a la vigencia de la Ley, tales como carreteras, terminales pesqueros o marítimos u otras obras de infraestructura pública que por su extensión o dimensiones, den lugar a considerar que los terrenos ubicados más allá de dichos accidentes geográficos u obras de infraestructura no forman parte de la zona de playa protegida, aún cuando se encuentren dentro de los referidos 200 metros.

Tampoco están comprendidos dentro de la zona de dominio restringido los terrenos de propiedad privada adquiridos legalmente a la fecha de entrada en vigencia de la presente Ley, que se encuentren dentro de los 200 metros señalados en el párrafo anterior.

Asimismo, el artículo 7° del Reglamento de la Ley de Playas indica que si al momento de efectuar la medición de los 200 metros para fijar la zona de dominio restringido se presenta alguna de las situaciones a que se hace referencia en el artículo anterior, la zona de dominio restringido quedará conformada únicamente por la extensión longitudinal comprendida entre

el límite posterior de la franja de hasta 50 metros de ancho paralela a la línea de alta marea y la línea que configura el contorno del accidente geográfico u obra de infraestructura que rompe la continuidad geográfica de la playa.

### **3. Desafectación de las Playas**

#### **3.1. Competencia de las Municipalidades y Otras Entidades en la Zona de Playa**

De acuerdo a lo indicado en el artículo 12° del D.S. N° 050-2006-EF<sup>3</sup>:

*Los funcionarios de las municipalidades y otras entidades que en ejercicio de sus funciones les corresponda otorgar licencias de funcionamiento, autorizaciones para la colocación de avisos publicitarios, autorización para la realización de actividades de carácter permanente y otras actividades o acciones similares que impliquen la ocupación temporal o indefinida de terrenos ubicados en la zona de playa protegida, deberán exigir, bajo responsabilidad, que el interesado acredite la titularidad del derecho en virtud del cual se le confiera la facultad de hacer uso del terreno comprendido en dicha zona, el cual deberá haber sido otorgado por la DICAPI, cuando se trate de terrenos ubicados en el área de playa, o por la SBN, cuando se trate de terrenos ubicados en la zona de dominio restringido.*

En línea a lo indicado en el párrafo anterior, las municipalidades ejercen dentro de sus funciones la supervisión y manejo de ciertas facultades en el régimen de playas, algunas de ellas son:

- *Otorgar licencias de funcionamiento.*
- *Otorgar autorizaciones para la colocación de avisos.*
- *Otorgar autorización para actividades.*
- *Aprobar los proyectos de Habilitación Urbana.*

---

<sup>3</sup> Art. 12° del D.S. N° 050-2006-EF

- *Exigir una vía de acceso cada 1000 metros.*
- *Exigir vías de acceso a cada extremo menos de 1000 metros.*
- ***Recibir y tramitar las denuncias por incumplimiento de la Ley de Playas. (el sombreado es propio)***

El mismo artículo señala:

*Las obras públicas de infraestructura y servicios públicos que ejecuten las municipalidades y otras entidades que en ejercicio de sus funciones les corresponda, sobre terrenos comprendidos en la zona de playa protegida, deberán contar con el previo otorgamiento del correspondiente derecho de uso por parte de las entidades mencionadas en el párrafo anterior, sin perjuicio de las coordinaciones que se efectúen con PROINVERSIÓN para determinar la existencia de proyectos en la referida zona.*

Ahora bien, en el papel todo lo aguanta, pero que tan efectivo es el cumplimiento de cada una de estas funciones, mas aún la relacionado con el trámite de denuncias que cualquier ciudadano pueda ofrecer en torno al incumplimiento de la normativa de la ley de playas.

¿Y cabe preguntarse hasta donde abarca el trámite de la denuncia, estas deberán ser trasladadas e informadas a la SBN? O es el ciudadano el que debe velar que su denuncia se recepcionado por la misma.

### 3.1.1 Superintendencia de Bienes Estatales (SBN):

Por otro lado, tenemos a la SBN, organismo público descentralizado adscrito al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, siendo el ente rector del sistema de bienes estatales. Cuenta con personería jurídica de derecho público teniendo como rol de supervisar y cautelar el carácter inalienable e imprescriptible de la zona de playa protegida.

A su vez supervisa la zona de dominio restringido y su inmatriculación en el Registro de Predios.

### 3.1.2 Dirección General de Capitanía y Guardacostas – DICAPI

Entre las principales funciones que tiene esta entidad en torno al área de playas son las siguientes:

- a) Ejercer la dirección y control de la organización de capitanías y guardacostas.
- b) Dictar las normas complementarias y emitir resoluciones sobre asuntos de su competencia relativos a las actividades marítimas, fluviales y lacustres.
- c) Ejercer la policía marítima en los puertos, en el litoral y en el dominio marítimo hasta las 200 millas, así como en ríos y lagos navegables.
- d) Controlar el tráfico acuático, ingreso, permanencia y salida de naves de los puertos, fondeaderos, y del dominio marítimo hasta las 200 millas, ríos y lagos navegables.
- e) Controlar el sistema de información de posición y seguridad de naves en el ámbito acuático, y asegurar las vías navegables.

La jurisdicción entorno a la franja de por la franja de 50 metros de ancho paralela a la línea de alta marea recae sobre dicha Autoridad Marítima, siendo la discontinuidad de la misma, es decir la presencia de acantilado o cualquier formación natural que corte dicha continuidad deja de ser jurisdicción de DICAPI.

Otras entidades que tienen competencia dentro de la zona de playas y zona de dominio restringido son: La

- Autoridad Nacional del Agua (ANA) con competencia sobre los afluentes que llegan al mar.
- DIGESA evalúa el nivel de salubridad de las playas de nuestro litoral
- PROINVERSIÓN promueve las inversiones ordenadas en el litoral.
- Autoridad Nacional Portuaria evalúa y fiscaliza el funcionamiento de los puertos.

### 3.2 Causales de desafectación y adjudicación

Nuestro marco normativo en torno a las playas de nuestro litoral tiene como intención garantizar el uso público y establecer las causales como los procedimientos para la desafectación y adjudicación de los terrenos ya sea ante entidades públicas o privadas puesto que no debe entenderse excluyente los intereses sociales u económicos, sino que estos puedan convivir en un mismo espacio.

Como se ha venido desarrollando a lo largo del trabajo, el estado mediante sus entidades debe realizar un eficiente aprovechamiento y uso social económico de sus bienes direccionado al servicio público. Pero que sucede cuando dicho bien pierde el uso para el cual fue dado, es ahí donde la figura de la desafectación ingresa.

La desafectación es un caso excepcional al momento que el bien haya perdido su condición o naturaleza para el uso o la prestación de servicio público y siempre se debe contar con la aprobación de la SBN.

Ahora bien, en torno a la área de playas, dígase del *el área donde la costa presenta una topografía plana y con un declive suave hacia el mar, más una franja de hasta 50 metros de ancho* paralela a la línea de alta marea, esta como bien de dominio público tiene el carácter de inalienable e imprescriptible.

No obstante, a lo antes indicado sobre ella el estado puede otorgar derecho de uso, previa opinión favorable de la SBN, a través de la DICAPI – MINDEF, para la implementación y realización de embarcaderos, muelles, embarcaderos y otras obras dedicadas a actividades turísticas, recreativas y/o deportivas (numeral 673.1 del artículo 673 del D.S. 015-2014-DE y Art. 2.3 de la Ley N° 27943). Este derecho de uso al recaer en un bien de dominio público no debe obstaculizar el acceso y libre tránsito por las playas. El plazo máximo que se otorga es de 30 años.

La zona de dominio restringido en cambio se encuentra destinada para el uso de la población, salvo sea el caso en que se haya realizado la desafectación de esta o se haya presentado los siguientes supuestos<sup>4</sup>:

- Hayan sido incorporado al dominio privado con anterioridad al 9 de setiembre de 1997, fecha que entro en vigencia la Ley N.º 26856.
- Terrenos de “propiedad privada” adquiridos legalmente a la fecha de entrada en vigencia de la Ley.
- Terrenos transferidos a entidades públicas para proyectos de infraestructura pública, salvo se hubiere incurrido en alguna causal de caducidad y consiguiente reversión.

Entonces podemos encontrar que las causas para desafectar la zona de dominio restringido pueden ser; ejecución de proyectos turísticos y recreacionales, así como para proyectos de habilitación urbana; Obras de infraestructura pública o privada, para uso de la zona de playa protegida o actividades económicas de aquellas que son propias del litoral.

Como parte del control social del dominio público, la ciudadanía debe poner en conocimiento de la SBN, la DICAPI y la municipalidad competente toda autorización, construcción, comercio u otra actividad, de entidad pública o persona natural, que vulnera el libre acceso a las playas o afecta las condiciones medioambientales que deben rodearlas.

Ahora bien, mediante la Resolución N° 063-2012-SBN se puso en marcha el “Plan de protección de cautela de playas”, mediante el cual se busca inspeccionar las playas, *así como determinar las áreas que se encuentran inscritas a nombre del Estado para defenderlas; asimismo, se recogerá información para proceder a la inmatriculación de las áreas no inscritas.* La zona de extensión va desde Tumbes hasta el Norte Chico de Lima, unos 1499 km del litoral peruano.

---

<sup>4</sup> Art. 2º de la Ley N° 26856 y Arts. 12º del D.S. N° 050-2006-E



Como lo menciona Cordero Vasquez<sup>5</sup>

“De nuestro primer plan ya hemos avanzado un 88% nos queda un 12%, en lo que corresponde a la inspección de las áreas, pero en lo que corresponde a los resultados procesados podemos indicar que estos son positivos, porque 494 km de playa no se encuentra ocupada y 67 km sí está ocupada”

Dentro de los resultados y estadísticas que el plan demostró que en torno a la zona de dominio restringido 103 km se encuentran ocupados por terceros.

### **3.3 Análisis de casos en países de Latinoamérica:**

La zona geográfica tanto de CentroAmérica como gran parte de Latinoamérica se ve rodeada de mar, playas hermosas y costas que cohabitan con los ciudadanos en su día a día, tenemos el caso de Cartagena de Indias en Colombia, las playas de Brasil y ara no ir tan lejos nuestras playas peruanas.

No obstante, a esta riqueza natural y ecológica, existe una inmensa falta de control, lo que ha permitido que se construyan viviendas en los cerros, literalmente en los bordes y sobre el abismo. Las grandes áreas de cultivo, que todavía existen, están siendo invadidas por los traficantes de terrenos y los empresarios.

Como lo menciona el arquitecto Luis Obdulio<sup>6</sup>

*La ciudad ha crecido sin autoridad y los territorios han sido tomados por el “mejor postor”. Igualmente, las playas han sido invadidas por población de los estratos sociales A y B.*

---

<sup>5</sup> FÓRUM INTERNACIONAL Playas, Desarrollo Económico e Inclusión Social. Ponencia: Sonia Cordero Vasquez.

<sup>6</sup> FÓRUM INTERNACIONAL Playas, Desarrollo Económico e Inclusión Social.

*Esta ocupación irregular e ilegal afecta a la ciudad y a las playas, las contamina y para recuperarlas, hay que empezar por limpiar y mejorar toda la calidad de las mismas. En las playas se han generado condominios hoteleros y habitacionales, que al igual que los pobres han invadido y privatizado el litoral y tampoco tributan.*

Al sur de Lima, se ha ido incrementando los condominios privados, bajo el régimen de uso exclusivo, “privatizando” las playas sin contar con servicios públicos básicos, sin zonificación o estudio de suelo.

Ahora bien, se procederá a analizar algunos casos dentro de nuestros países vecinos y por último el análisis de los problemas presentados en nuestro país.

#### Caso Colombia:

Tanto en Colombia como en Perú las playas son consideradas bienes del estado. Tienen un triple carácter: dominio eminente del estado, dominio público y parte del espacio público. Como lo señalan Velazquez- Muñoz y Consuegra- Vargas<sup>7</sup>,

*“el dominio eminente es un concepto político, pues ha sido entendido como el conjunto de atribuciones y prerrogativas de que dispone el Estado para ejercer su dominio sobre el territorio, ya que, como uno de sus elementos constitutivos, debe establecer las limitaciones que el interés general requiera para su mantenimiento y conservación.*

*Por dominio público se entiende el derecho que el Estado ejerce de manera directa o indirecta sobre un conjunto de bienes a su disposición para alcanzar los fines y cometidos estatales.*

---

<sup>7</sup> VELÁSQUEZ-MUÑOZ, CARLOS JAVIER Y CONSUEGRA-VARGAS, MARÍA ALEXANDRA. En: Bitácora Urbano/Territorial. Conflictos frente al control urbanístico de las playas: el caso de Pozos Colorados. 2017

*Las playas son bienes de dominio público cuyo destino principal es el uso general por todos los habitantes. Por último, el espacio público es un bien de dominio público afectado al servicio público. Comúnmente se piensa que es un bien afectado al uso general, sin embargo, la mayoría de sus elementos constitutivos y complementarios no están dispuestos para el uso general, sino que nos prestan un servicio”.*

Dentro de su territorio la costa colombiana en estas últimas décadas ha traído gran inversión privada debido a las bellas playas que posee, incentivando el turismo y la inversión privada en el litoral colombiano. Caso de análisis que desarrollan los autores es en la ciudad de Santa Marta, Santa Marta ha encaminado su desarrollo hacia dos sectores el portuario y el turístico:

En la década de los noventa inició el desarrollo en Pozos Colorados, zona localizada al suroeste de El Rodadero, en una extensión de unos 5 km, en la cual se han establecido resorts, así como el denominado Terminal Marítimo de Pozos Colorados.

La zona como los autores señalan fue incorporada y reglamentada en el primer “POT de Santa Marta “Jate Matuna”, adoptado por el Acuerdo 005 de 2000 con vigencia de nueve años. Pero dicho acuerdo no ha tenido un desarrollo uniforme debidamente supervisados y según la normativa colombiana, creando<sup>8</sup> *“una ausencia de claridad en la zonificación del dominio público marítimo-terrestre que permitan aprovechar las plusvalías e inversiones resultantes de las actuaciones urbanísticas”.*

### Caso Argentina

De acuerdo a José R. Dadon, el turismo masivo en Argentina ha sido la herramienta para la incorporación de las playas a los sistemas económicos y el desarrollo local. *Llevándose a cabo proyectos financiados con inversiones públicas y privadas. Al mismo tiempo es importante advertir la aparición de problemas ambientales resultantes de la incorrecta planificación del crecimiento urbano y el incremento en los conflictos por los intentos de apropiación privada del espacio público.*

---

<sup>8</sup> Ibidem pp 77.

En Argentina las provincias conservan los poderes que no han delegado al gobierno nacional, referentes a sus territorios y sus recursos naturales. Por ello, son titulares del dominio de las playas del mar y responsables de su gestión.

Como señala el autor:

*“el uso público de las playas resulta un factor crucial en su papel como herramienta de desarrollo regional, ya que las ha transformado en el ámbito preferido por la mayoría de los turistas de todo el mundo, predilección que no ha cambiado a lo largo del siglo XX...Entre los aspectos económicos, han llevado a la integración de nuevos usos y actividades a las economías regionales y municipales; la creación de nuevos mercados y el diseño de nuevos perfiles de consumidores; la ampliación del consumo a través de la generación de nuevas demandas asociadas al ocio; la revalorización de recursos costeros y el paisaje costero marítimo; la generación de empleo y la recepción de excedentes económicos, volcados al mercado inmobiliario.*

#### Caso Peruano:

En el historial peruano el análisis y debate del régimen de playas es muy escueto y recién tomando la importancia necesaria con el incentivo e iniciativa del privado en invertir en ellas ya sea por fines comerciales o turísticos.

Pero existen varios problemas que se ven inmerso en dicha figura:

#### Accesos públicos a la playa

Se podría pensar que al ser la playa un bien de dominio público el acceso a la misma n debe tener problema alguno. Como lo explica Cordero Vásquez<sup>9</sup> “si bien es cierto que en

---

<sup>9</sup> FÓRUM INTERNACIONAL Playas, Desarrollo Económico e Inclusión Social. Ponencia: Sonia Cordero Vasquez.

muchos casos existen propietarios colindantes a las playas con derecho inscrito antes de la Ley de Playas, habrá que respetar su derecho, pero sin que ello implique limitar los accesos a la playa, que es un bien de dominio público por excelencia.”

#### Prescripciones Adquisitivas indebidas

Otra de las problemáticas que acompaña a las playas en nuestro país, es la prescripción adquisitiva indebidas, que han querido forzar o camuflar la posesión que han tenido en las playas bajo el manto de la prescripción cuando se está ante mafias de terrenos debido a la poca o nula fiscalización por parte del estado sobre la zona de playas.

#### **4. Conclusiones**

- La Ley de Playas y su reglamento determinan que las playas del litoral de la República son bienes de uso Público, inalienables e imprescriptibles.
- Se considera zona de dominio restringido la franja de 200 metros ubicada a continuación de la franja de 50 metros descrita en el artículo anterior, siempre que exista continuidad geográfica en toda esa área. En el caso materia de análisis no existe esta continuidad exigida por la normativa.
- Sumado a ello tenemos a las entidades competentes a este régimen que al no tener clara la normativa ni regulación de la zona de playas otorgan autorizaciones o derechos a favor de particulares sin realizar un análisis previo de la propiedad que están otorgando, generando dificultades a las mismas entidades estatales para cautelar adecuadamente la Zona de Playa.
- La importancia del fortalecimiento de las municipalidades, para el adecuado manejo y recopilación de la información que emanen a los diferentes órganos que se relacionan con el régimen de playas.
- Creando conciencia de que la falta de una política institucional nacional solo genera un desorden institucional, por ello creo importante el desarrollo de relaciones interinstitucionales para la mejor y real coordinación y colaboración entre las entidades con competencias administrativas y por qué no catastrales y los usuarios que pretenden reflejar su realidad cotidiana ante registros.

## 5. **Bibliografía:**

1. FÓRUM INTERNACIONAL Playas, Desarrollo Económico e Inclusión Social.  
Ponencia: Sonia Cordero Vasquez.
2. JIMENEZ MURILLO, Félix Roberto  
2002 El estudio de los bienes de propiedad estatal en el entorno del Derecho Administrativo. En: Taller de Derecho, año 1. No. 1.
3. Ley N° 26856 y D.S. N° 050-2006-E
4. VELÁSQUEZ-MUÑOZ, CARLOS JAVIER Y CONSUEGRA-VARGAS, MARÍA ALEXANDRA. En: Bitácora Urbano/Territorial. Conflictos frente al control urbanístico de las playas: el caso de Pozos Colorados. 2017

