

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE POSGRADO

ESCUELA DE GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS



Las Playas en el Perú: Los 50 metros de Línea de Alta Marea en la
Costa Verde. Del Estado o de los Particulares.

Tesis para optar el grado de Magíster en Ciencia Política y Gobierno, sin
mención, que presenta

Milagros Ana María Pérez-Palma Garreta

Asesor: Flavio Ausejo Castillo

julio, 2017

RESUMEN

El interés y cuidado por la zona de playa destinada al uso común de los ciudadanos en el Perú merece la atención por parte del Estado y los actores políticos comprometidos en la política pública existente sobre la materia. Aquella zona de playa común que es materia de investigación en la presente tesis, compromete los 50 metros de Línea de Alta Marea (LAM) en todo el litoral peruano que es una zona de dominio público, inalienable e imprescriptible.

Siendo tan extenso el litoral peruano, tomaremos como muestra de estudio el borde costero denominado “Costa Verde” en el cual a la fecha se vienen ejecutando construcciones indebidas sobre los 50mts de LAM, como el caso del Restaurante CALA, una de las tantas construcciones a lo largo de todo el litoral que viene dejando sin playa a los peruanos y favoreciendo los intereses de los grupos de poder económico, generando una “cultura de transgresión” en términos de Francisco Durán.

Por ello, la presente tesis tiene por objeto exponer el debilitamiento de las instituciones estatales en el Perú comprometidas en la política pública de los 50 metros de Línea de Alta Marea. Debilidad institucional que se plasma en su inoperancia.

Con un Estado débil, debilitado y debilitable institucionalmente, fácilmente se impone una Cultura de Transgresión.

Se pretende demostrar, cómo establecida claramente la política pública respecto de los 50 metros de LAM contemplada en leyes, qué específicamente señala que “las playas del litoral de la República son bienes de uso público, inalienables e imprescriptibles”, esta política no puede hacerse efectiva porque el Estado no asignó claramente las responsabilidades de su cumplimiento a las instituciones públicas encargadas de ponerla en ejecución, a su vez otorgó atribuciones sobre los temas vinculados a la política pública a varias de sus instituciones sin establecer entre ellos una jerarquía necesaria para que el último responsable pueda lograr el cumplimiento de la política establecida; así mismo, los procedimientos para garantizar el cumplimiento de la política se muestran confusos y facilitan que ocurra el incumplimiento y finalmente, los mecanismos correctivos instaurados para que el incumplimiento de la política se enmienden o sancione, tienen poca posibilidad de cumplimiento.

Ante este panorama de gobernanza estatal, intereses particulares terminan prevaleciendo sobre el interés público. Las decisiones privadas contrarias a la política pública establecida, permanecen impunes, demostrando la incapacidad del Estado.

*A mi maestro y amigo Marcial
Rubio Correa... mi eterna gratitud.*



Tabla de contenidos

Introducción	6
Capítulo 1. Diseño metodológico y acercamiento a los casos de estudio	12
1.1.- Objetivo de la investigación	12
1.2.- Hipótesis	17
1.3.- Marco teórico	18
1.4.- Metodología	47
Capítulo 2. Política pública sobre los 50 metros de playa en el Perú	49
Capítulo 3. Análisis del caso de estudio	52
3.1.- Presentación del caso de estudio: el restaurante Cala	52
3.2.- Análisis del caso de estudio: el restaurante Cala	55
3.3.- Entrevistas	59
Capítulo 4. Análisis Comparativo del caso de estudio	64
4.1.- Concesión del Derecho de Uso de Área Acuática	64
4.2.- Caso comparativo: la empresa CORP FUNG S.A.C	68
Conclusiones	73
Bibliografía	77

INTRODUCCION

La investigación y el estudio de las playas a nivel mundial, ha sido el eje central de atención para oceanógrafos, geólogos, biólogos marinos, ingenieros ambientales y especialistas comprometidos con el medio ambiente. Literatura al respecto, se puede encontrar variada, sea que se requiera conocer la morfología marina, la variedad de especies, su protección y conservación.

La atención y preocupación por el estudio de las playas desde el ámbito científico ambiental es relevante, pero no solo está orientada a salvaguardar el medio ambiente, la importancia está vinculada, también, con la población que tiene el derecho de usar y disfrutar de ese espacio de costa.

Por ello, la investigación y el estudio desde el ámbito social y político de las playas, ha sido atendida por quienes comprometidos (entiéndase el Estado y particulares) con el respeto por los derechos de los ciudadanos en relación con los bienes naturales, han generado políticas públicas y normatividad orientadas a la protección y preservación del ambiente marino, con el objetivo de favorecer el deporte (surfistas) impulsar la economía (pescadores), contribuir con la salud y la recreación de los ciudadanos, favorecidos con el mar.

La presente tesis, desarrollará el estudio de las playas en el Perú, desde el ámbito de la ciencia política, aunque pueda valerse de apoyo en la ciencia ambiental cuando sea de utilidad definiciones técnicas, así como del Derecho, en tanto las políticas públicas provienen de un marco normativo motivo por el cual el estudio interdisciplinario será favorable en la investigación.

Los peruanos, tienen el derecho de usar sus playas libremente, el Estado protege ese derecho y ha elaborado políticas públicas cuyos proyectos y actividades deben ser materializados por las agencias estatales comprometidas en velar por la protección y respeto de aquella zona de mar, que, es inalienable e imprescriptible (Decreto Ley 17752 Ley General de Aguas).

Sin embargo, la franja costera respecto de los 50mts de Línea de Alta Marea (LAM), del litoral peruano en la práctica, está desprotegida. La Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN) “identificó que en todo el litoral peruano faltaban inscribir unos 112 millones de metros cuadrados (unas 11,000 hectáreas) a favor del Estado y que, a la fecha faltaba sanear 7,000 hectáreas, de las cuales 1,600 hectáreas estaban ocupadas”¹

Esta omisión no debería ser una preocupación, si en el Perú existiera una cultura cívica de respeto por el Estado y de aquello que es de dominio público. Sin embargo, la falta de inscripción de la titularidad del Estado sobre el espacio de costa que comprende los 50 metros de LAM, ha dado lugar a que el

¹ El Comercio: El Estado y 50 empresarios se disputan terrenos en el Balneario de Máncora. 13 de febrero de 2015.

interés particular asuma primacía, dejando de lado la preocupación por el interés común, desarrollándose en términos de Francisco Durand: “una cultura de transgresión, unrule of law, porque impera la violación a la norma, la ley, la constitución y las buenas costumbres de antaño”².

Alarma evidenciar que intereses particulares han ocupado la zona de dominio público, inalienable e imprescriptible respecto de la cual se han desarrollado políticas de protección y preservación del ambiente marino, desvirtuando el espíritu de las políticas públicas creadas para tal fin.

Consideramos de importancia, establecer que existe una clara brecha en la implementación de las políticas públicas que llama la atención respecto a la debilidad institucional, a la falta de capacidad estatal que se hace plausible al responder preguntas como: ¿A quién o quienes pertenecen las playas en el Perú? ¿Son de dominio público, es decir, pueden ser utilizadas por los peruanos libremente según indica la política pública al respecto? ¿Quién o quiénes son los responsables por las modificaciones en el borde costero peruano o por las alteraciones que este sufra, por el uso ilegal o indebido? Preguntas que pretendemos responder, entre otras, con el presente trabajo de investigación.

En el Perú, la franja de playa, compromete 3,080km, en los que el Estado ha delegado, a través de diferentes agencias estatales como las Municipalidades, la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, la

² Durand, Francisco, El Perú Fracturado, formalidad, informalidad y economía delictiva. Fondo editorial del Congreso del Perú. 2007. Pág. 40.

Dirección General de Capitanías y Guardacostas (DICAPI) entre otros, la responsabilidad de proteger y preservar la zona, a través de proyectos y actividades que posibiliten el cumplimiento de las políticas públicas que recogen los derechos constitucionalmente reconocidos para los ciudadanos.

Siendo tan extenso el litoral peruano, en la presente tesis, tomaremos como muestra de estudio, el borde costero comprendido desde el distrito de San Miguel hasta el distrito de Chorrillos y que es denominado “Costa Verde” y sobre el que, a la fecha, se vienen ejecutando construcciones indebidas en los 50 metros de LAM, como el caso del Restaurante CALA.

Demostraremos, como la política pública vinculada a la protección de la línea de 50 metros de playa a partir de la Línea de Alta Marea, recogida en una Ley del Estado, no salvaguarda los derechos reconocidos a favor de los peruanos ni, tampoco, garantiza el adecuado funcionamiento de la institucionalidad del Estado vinculada a la puesta en ejecución de tales leyes y políticas. Hay colisiones entre los actores políticos y las políticas públicas y, en los hechos, no se aprecia una actuación estatal que solucione los problemas que afectan la línea de costa de las playas peruanas.

El objetivo que orienta esta investigación y que se desarrollará extensamente en el capítulo primero, es exponer el debilitamiento de las instituciones estatales en el Perú en el tema de playas, que se plasma en su inoperancia, en tanto que siendo su razón de ser el representar al Estado en beneficio de la población, no hacen cumplir la política pública y favorecen intereses particulares. Para demostrar la anterior afirmación, mostraremos la

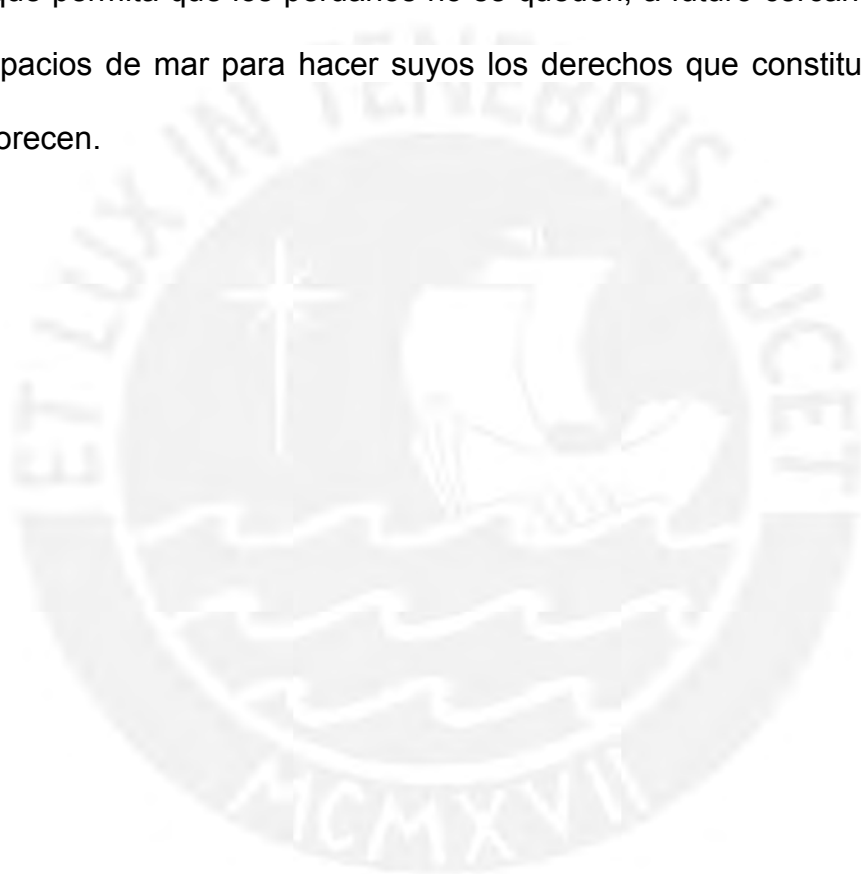
forma en que el Estado actúa respecto de los 50 metros de Línea de Alta Marea, que es el espacio costero de dominio público, destinado para que el ciudadano peruano haga suyos los derechos que le han sido concedidos por Ley.

El capítulo segundo, presenta la actual política pública respecto al tema de playas en el Perú, la cual, se ha desarrollado acorde a la legislación vigente. Muestra también, el marco normativo y las agencias estatales que están comprometidas en proteger el espacio marino y gestionar proyectos y actividades en favor de los ciudadanos peruanos. Es importante, para el desarrollo de la tesis, determinar las funciones que se otorgan a las diferentes instituciones del Estado peruano, toda vez que se pretende demostrar la existencia de una sobre posición de funciones, una transgresión de la política pública respecto a los 50 metros de Línea de Alta Marea y un desorden en la organización de las instituciones.

Para verificación de lo antes mencionado, en el capítulo tercero se expondrá el caso de la Construcción del Restaurante CALA en la Costa Verde en el distrito de Barranco que representa una de las varias construcciones que se vienen ejecutando en el litoral peruano transgrediendo las políticas públicas de la materia. Transgresión que se hace plausible en la venta del espacio de 50 metros de Línea de Alta Marea, en favor de particulares.

Las entrevistas realizadas a funcionarios de la Dirección de Capitanías y Guardacostas, que es la agencia estatal que tiene la función de proteger la franja costera, servirán para determinar en qué momento se da una brecha en

la implementación de la política pública, debilitando aún más la institucionalidad del Estado peruano que va alejándose de la política pública de protección de la playa en favor de la población peruana, recogida en normatividad y proyectos diversos. Consideramos que dichas entrevistas servirán, también, para determinar el modo que de gestionar la política respecto de las playas en el Perú, que permita que los peruanos no se queden, a futuro cercano, sin contar con espacios de mar para hacer suyos los derechos que constitucionalmente les favorecen.



CAPÍTULO 1

DISEÑO METODOLÓGICO Y ACERCAMIENTO A LOS CASOS DE ESTUDIO

1.1.- Objetivo de la investigación

El presente trabajo de investigación indaga sobre el hecho de que, habiendo una clara política pública respecto al tema de playas recogida inclusive en la legislación vigente, y contando con dependencias estatales responsables de representar al Estado en beneficio de la población en general, las instituciones públicas no logran hacer cumplir la política pública y, en consecuencia, no ocurre como debería ser, que la población en general sea la que se beneficie del uso de las playas. Esto ocurre porque, como veremos en

el estudio de caso, la actuación de las instituciones del Estado conduce a la antípoda del primero de los tres componentes de la política pública: a pesar de que la franja de 50 metros a partir de la línea de alta marea es inalienable e imprescriptible, hay particulares que logran obtener propiedad en esa franja y, los mecanismos de coacción destinados a que ello no ocurra, o se corrija si ocurre, no funcionan y los derechos establecidos en favor de particulares contra la política pública explícita, no pueden ser eliminados, sino que continúan en abierta contradicción con dicha política, desvirtuando la aplicación del interés público en el uso de las playas del Perú.

Cabe señalar, que “el interés público tiene que ver con aquello que beneficia a todos; por ende, es sinónimo y equivalente al interés general de la comunidad. Su satisfacción constituye uno de los fines del Estado y justifica la existencia de la organización administrativa. La administración estatal, constituida por órganos jerárquicamente ordenados, asume el cumplimiento de los fines del Estado teniendo en cuenta la pronta y eficaz satisfacción del interés público. El interés se expresa confluyentemente como el valor que una cosa posee en sí misma y como la consecuencia de la inclinación colectiva hacia algo que resulta atractivo, apreciable y útil. Dicho interés es tan relevante que el Estado lo titulariza, incluyéndolo entre los fines que debe perseguir necesaria y permanentemente”.³

³ Sentencia del Tribunal Constitucional emitida el 05 de julio del 2004 en el Exp_0090_2004_AA_TC sobre acción de amparo interpuesta por don Juan Carlos Callegari Herazo contra el Ministerio de Defensa.

Las playas peruanas, no solo proveen de beneficios económicos a los ciudadanos por los recursos naturales que de ellas se obtienen, a su vez, incentivan el turismo y son también espacios de recreación y deporte. Todos ellos, conforman derechos establecidos constitucionalmente de distintas maneras para los ciudadanos peruanos, lo que debería reforzar el cumplimiento de los proyectos políticos gestados a su favor.

El artículo 2 inciso 22 de la Constitución dice al respecto:

“Artículo 2.- Toda persona tiene derecho:

(...)

22. A la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.

(...)”.

Las normas y políticas públicas que se gestan por los entes estatales que tienen el poder sobre el control de las playas, buscan proteger un único interés: el común.

Sostenía Friedrich Carl que “el Interés General o Común, debe ser comprendido como el interés genuino de toda la comunidad y no como el interés simulado de una élite o minoría movida por objetivos de utilidad propia”. Consideramos, por ello, que son pocas las sociedades que no imaginan al Estado como un ente creado para la obtención de un interés común. Los

ciudadanos perciben al Estado como el que representa la búsqueda y mantenimiento del interés común.

Por ello, consideramos necesario precisar que función se otorga a los actores políticos de la administración estatal involucrados en la gestión de los 50 metros de Línea de Alta Marea y como se pone en práctica la maquinaria estatal con las políticas públicas gestadas en favor del bienestar de la población, identificando “quién” o “quienes” tienen el “poder” de gestión en este espacio, de qué manera lo gestionan, qué resultados se obtiene de esta gestión y si es que en ese proceso tienen en cuenta el interés común anteriormente mencionado.

La presentación del caso de la Construcción del Restaurante CALA, ubicado en la zona más representativa del litoral limeño “Costa Verde”⁴, por abarcar la presencia de seis Municipios (Chorrillos, Barranco, Miraflores, San Isidro, Magdalena del Mar, San Miguel), será de utilidad ya que muestra la colisión de intereses, en la que el Estado peruano se despoja de su función proteccionista y de preservación del litoral y de los intereses de los ciudadanos, permitiendo la praxis de una “cultura de transgresión”⁵ por parte de los particulares y de las propias instituciones del Estado.

⁴ Franja costera que, desde el distrito de San Miguel hasta el de Chorrillos, (La Chira) comprende las playas y terrenos existentes, desde la línea de más alta marea así como los que se ganen al mar hasta el borde superior de los acantilados y la franja de ancho variable a partir del borde de los acantilados, hacia el interior continental. dentro de esta definición general, el Plan Maestro precisará linderos y ámbito territorial definitivos.

⁵ Ob cit Durand, Francisco.

Señalaba Dargent que, “Si no contamos con organizaciones y oficinas estatales capaces de hacer cumplir la ley, las normas se convierten en regulaciones sin contenido y el Estado de Derecho en una promesa incumplida”⁶ Entonces, ¿por qué podríamos afirmar que el Estado se despoja del cumplimiento de su función proteccionista y de preservación del medio ambiente? Sostenía Dargent que: “Contrastar el desempeño de oficinas del Estado, analizar al detalle algunas dependencias, explorar sus éxitos y fracasos, son todos estudios que permiten conocer mejor cómo funciona el Estado, así como explorar las causas que explican patrones en su rendimiento...Investigar desde las oficinas centrales del Estado, como Direcciones, Secretarías Generales, gabinetes de asesores, hasta sus terminaciones nerviosas, sus burocracias de a pie: municipios distritales, juzgados de paz, postas médicas, comisarías rurales. Todos estos pedazos brindarán información relevante para la exploración general del Estado”⁷

Presentaremos en este trabajo, el rendimiento de las agencias estatales involucradas en la política pública respecto de las playas y se podrá comprobar que, el Estado peruano pierde capacidad, autonomía, efectividad y sede el paso al interés particular, desconociendo el valor, que tienen los 50 metros de Línea de Alta Marea y más aún de las playas en general para la población, relegando el interés común.

⁶ DARGENT, Bocanegra, Eduardo. “El Estado en el Perú, una agenda de investigación” Escuela de Gobierno y Políticas Públicas PUCP 2012. Pág.11

⁷ DARGENT, Bocanegra, Eduardo. “El Estado en el Perú, una agenda de investigación” Escuela de Gobierno y Políticas Públicas PUCP 2012. Pág.20

Hacemos referencia a la pérdida de capacidad estatal, en tanto la Municipalidad de Barranco vende un espacio de playa y en adición permite la construcción de un restaurante en dicha zona. Todo ello, a pesar de que dicha municipalidad no puede válidamente dar tal propiedad, porque no tiene competencia para hacerlo, en la franja de 50 metros a partir de la Línea de Alta Marea, según la política pública vigente.

Actores en búsqueda de intereses económicos particulares, ausencia de profesionalismo en las agencias estatales, corrupción, omisión en la implementación de políticas públicas acordes con la realidad del país, pudieran ser las causas.⁸

1.2.- Hipótesis

La hipótesis de trabajo consiste en que, establecida claramente una política pública respecto de la franja de 50 metros de la Línea de Alta Marea, ésta no puede cumplirse porque el Estado peruano no asigna claramente las responsabilidades de su cumplimiento a las instituciones públicas encargadas de ponerla en ejecución. Asimismo porque, se da atribuciones sobre los temas vinculados a la política pública a varios organismos del Estado sin establecer entre ellos la jerarquía necesaria para que el último responsable pueda lograr el cumplimiento de la política establecida. Igualmente, porque los procedimientos para garantizar el cumplimiento de la política son confusos y facilitan que

⁸ Velásquez, Maratuech, Javier, Ex asesor de Dicapi. Entrevista de fecha 10 de mayo de 2016.

ocurra, precisamente, lo contrario que es el no cumplimiento de la política pública instaurada. En adición, porque los mecanismos correctivos establecidos por el Estado para que los incumplimientos de la política se enmienden o sancionen, tienen poca posibilidad de cumplimiento. Y, porque ante este panorama de gobernanza estatal, intereses privados individuales terminan prevaleciendo sobre el interés público expresado en la política pública instaurada.

De esta manera, las decisiones privadas contrarias a la política pública establecida, permanecen impunes por largo tiempo, demostrando la incapacidad del Estado para hacer cumplir dichas políticas públicas, generando una cultura de transgresión en términos de Durand.

1.3 Marco Teórico

Sostenía, J. Ignacio García Pérez en su texto Metodología y diseño de estudios para la evaluación de las políticas públicas que: “un marco conceptual sirve de base para la evaluación del programa público. El primer paso consiste en analizar el contexto dentro del cual se desarrollará el programa público. Las responsabilidades y roles del gobierno estatal, de las comunidades autónomas y de los gobiernos locales variarán con el tipo de programa público que se pretenda evaluar. Ahora bien, estos tres niveles de gobierno acostumbran a

estar fuertemente interrelacionados, y frecuentemente interactúan y colaboran para la obtención de los distintos objetivos de los programas públicos”⁹

Consideramos que el contexto o escenario en evaluación para la presente investigación vinculado con los 50 metros de Línea de Alta Marea en la Costa Verde del Perú, se encuadra en una visible desorganización de las instituciones estatales comprometidas con la implementación de la política pública y en un rápido acceso y efectiva influencia, en términos de Francisco Durand: “ del poder económico sobre el poder político qué, hace que las decisiones de política y la reconfiguración del propio aparato burocrático, tiendan a beneficiar de varios modos concretos a la cúpula corporativa”. Aquél muro de contención que deberían asentar las instituciones estatales comprometidas en el cumplimiento de las políticas públicas, como la Autoridad Marítima: DICAPI, la Superintendencia de Bienes Estatales, la Autoridad del Proyecto Costa Verde, La Municipalidad de Barranco, entre otros, para no permitir la injerencia de intereses particulares en las decisiones de poder, no ha sido aún levantado y por ello que los objetivos de los programas públicos no logren su consecución.

Ahora bien, respecto a los actores políticos que intervienen en el proceso del diseño e implementación de las políticas públicas en el tema relacionado a playas en el Perú; sostenía Olavarría Gambi, que actores políticos son “quienes aparecen involucrados en alguna etapa del proceso que sigue la política pública. Los actores pueden ser individuales o colectivos,

⁹ García Pérez, J. Ignacio: Metodología y diseño de estudios para la evaluación de políticas públicas. Instituto de Estadística de Andalucía. España, 2009

formales o informales, centrales o marginales a la red de intereses que se construye alrededor de la política pública. Estas categorías no son excluyentes, sino complementarias”¹⁰, por ello, nos permitimos identificar quienes participan en alguna etapa del proceso de política de protección y conservación de los 50 metros de Línea de Alta Marea: desde su etapa inicial, su implementación y el resultado que se obtenga, toda vez que es de importancia para la determinación de quién o quiénes son los responsables de la informalidad de la política planteada.

Entonces bien, la pregunta a formularse en el Caso de la Construcción del Restaurante Cala dentro de los 50 metros de Línea de Alta Marea es ¿qué actores de poder político intervinieron para que se cumpla o incumpla la política pública cuyo principal objetivo era el bienestar de la población respecto de un bien de dominio y uso público? ¿Qué actores políticos permitieron la venta y posterior construcción de un restaurante afectando la zona pública protegida?

Para ello, nos permitiremos citar a Olavarría Gambi quién señala en su texto “Conceptos básicos en el Análisis de las Políticas Públicas” y citando a “Howlet y Ramesh (2003): que los actores se diferencian entre aquellos que están más íntimamente involucrados en el proceso de la política pública y aquellos que son marginales a él. Los primeros serán aquellos cuyos intereses aparecen más directamente involucrados con la política pública en discusión y que los autores citados los denominan como “actores que pertenecen a las

¹⁰ Olavarría Gambi, Mauricio Conceptos Básicos en el Análisis de las Políticas Públicas”. INAP. Chile 2007

redes de interés”¹¹. Los actores marginales serían aquellos que están distantes de las redes de interés y que, por ello, su involucramiento en el proceso es discontinuo y de baja intensidad. Kingdon (1995) ofrece una caracterización de los actores que participan en el proceso, según su ubicación formal. Así distingue actores dentro del Estado y fuera del Estado. Una clasificación similar ofrece Birkland (2005) al identificar actores oficiales y no oficiales - el primero - y actores formales e informales - el segundo - en el proceso de política pública.

Más allá de la tipología que permita identificar los actores que intervienen en esta política de gestión, es fácil identificar a la Autoridad Marítima (DICAPI), institución del Estado como encargada del tema (institucionalidad que parte de la Ley), como principal actor no solo formal, sino también oficial y directamente involucrado con la política pública en discusión. Es el encargado no solo de implementar la política pública, sino también, de supervisar que en el tiempo, se cumpla acorde al bienestar de los ciudadanos, para la cual fue elaborada.

Cabe precisar, que la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, entidad a cargo del control de todos los terrenos de propiedad del Estado, ha cedido la competencia de la franja costera hasta los 50 metros a la Dirección de Capitanías (DICAPI), debido principalmente a los temas relacionados a la protección ambiental. El poder de gestión de las políticas públicas en base a lo revisado corresponde, por lo antes mencionado, a esta Dirección.

¹¹ Olavarría Gambi, Mauricio Conceptos Básicos en el Análisis de las Políticas Públicas”. INAP. Chile 2007

Así mismo y en adición, conforme a la Ley de Playas, la Autoridad Marítima es la Dirección de Capitanías (DICAPI) hasta los 50 metros de la franja costera de las playas medidas desde la línea de más alta marea¹².

Otros actores formales reconocidos en este trabajo de investigación son: la Autoridad del Proyecto Costa Verde, la Municipalidad de Lima, la Municipalidad de Barranco, la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, etc. (y que se describirán más adelante en el marco normativo de competencias y funciones), quienes tienen el deber de cooperar en el fortalecimiento de la institucionalidad de la Autoridad Marítima, al reconocerle no solo la competencia respecto a lo que la Ley le delega, sino, más aún, colaborar en que el objetivo de la política pública (bienestar para la población y protección del medio ambiente al poder disfrutar de su mar) se cumpla.

Sin embargo, actualmente en el Perú, las Municipalidades de los distritos costeros, entidades privadas irrumpen para la construcción de diferentes proyectos costeros, sin respetar la competencia de la Autoridad Marítima.

Merecerá la mayor atención en el presente trabajo de estudio la Autoridad Marítima: Dirección de Capitanías, como actor formal y principal de la política de gestión respecto de los 50 metros de Línea de Alta Marea.

Un primer ámbito de investigación, nos lleva a revisar el grado de profesionalismo con el que cuentan los actores encargados de cumplir con la

¹² Es aquella línea definida por el máximo valor de altura de marea que establece los límites jurisdiccionales, linderos y el diseño de estructuras en zonas costeras.

implementación de la política pública, esto es, el personal de la Dirección de Capitanías (DICAPI), para ello, nos permitimos citar a Kingdon quién refiere cuáles son las características que le son propias al profesional de carrera para influir en el proceso de la política pública: la “longevidad” (trabajan muchos años en el tema y sobreviven a varios gobiernos, por lo tanto son personal administrativo con experiencia y conocimiento que debe ser tenido en consideración en los aspectos más operativos del diseño e implementación de la política y, por lo tanto, representan la memoria viviente del sistema institucional y organizacional, que es importante para la evaluación del caso porque se coincide con Olavarría quien menciona al respecto: “son quienes pueden advertir al responsable político acerca de cómo se dio el proceso en intentos anteriores por abordar el mismo problema, o respecto de propuestas que abordaron temas similares o en la misma área de actividad. Ellos podrán dar cuenta de los pormenores, detalles y antecedentes no públicos de por qué otras propuestas fallaron o resultaron ser exitosas”.¹³

Se debe añadir que a las características de experiencia y conocimiento, se requiere además “tecnócratas” que hayan sido preparados en el estudio del tema, que conocen la institucionalidad y cómo funciona la burocracia estatal, cómo se implementan y administran las políticas públicas. En definición de Diego Bautista: “tecnócratas son aquellos individuos que han tenido una formación o preparación técnica basados en un método científico y

¹³ Olavarría Gambi, Mauricio: *Conceptos Básicos en el Análisis de las Políticas Públicas*, INAP, Chile, año 2007.

que han logrado ocupar un cargo donde toman decisiones o por lo menos influyen en estas”¹⁴

Nos servirá el desarrollo del caso en el capítulo siguiente, para contrastar si efectivamente el personal de la Dirección de Capitanías y Guardacostas (tanto militar como civil) está capacitado, no solo en el tema institucional, sino también en lo académico y profesional, vale decir si poseen estudios adicionales sobre gestión pública e impacto ambiental que les dé cierto grado de meritocracia y para el desempeño del cumplimiento de la política a gestionarse. Es oportuno hacer un paréntesis, para mencionar que se requiere de personal altamente calificado, que administre y gestione de manera óptima y ágil las políticas públicas referidas a estudios de impacto ambiental y protección de la zona costera de playa.

La Autoridad del Proyecto Costa Verde, las municipalidades (en el caso de investigación la Municipalidad de Barranco, etc.) y los particulares también serán considerados como actores políticos. Los primeros pueden identificarse como actores formales en tanto que siendo agencias del Estado, su función debe ser de apoyo en la correcta implementación de la política pública.

Pero, ¿qué sucede entonces con los actores particulares o grupos de interés, aquellos que suelen llamarse actores informales? Específicamente, en este caso se hace referencia a los actores que con interés particular hacen uso no solo de los recursos que pertenecen a todos los peruanos y por cuyo uso final por ellos, debe velar el Estado.

¹⁴ Bautista, Oscar Diego: “Política, tecnocracia y Administración pública”

En la revisión del caso materia de investigación, apreciaremos el comportamiento de las empresas constructoras y que en la literatura al respecto los autores las definen como: grupos organizados que tienen conciencia que serán afectados o beneficiados por la aplicación de una política pública y que, a raíz de ello, realizan esfuerzos conscientes por alterar los resultados de la política en su favor.

Al respecto, sostenía Francisco Durand en su libro el “País Fracturado: formalidad, informalidad y economía delictiva” que la cultura de transgresión da pie a la invisibilidad de las agendas políticas a ello se suma la precariedad del empresariado peruano, demasiado acostumbrado a prebendas y expectativas de alta rentabilidad, sin un compromiso suficiente con la sociedad en que se vive”¹⁵. En otros términos, alejamiento del interés común.

Con la revisión del caso, se identificará a las empresas VIACABA y ROSAS S.A. y la empresa GRESCO SAC, quienes se encargaron de la Construcción del Restaurante Cala en la zona de los 50 metros de Línea de Alta Marea, y que no son las únicas empresas que en la actualidad transgreden la política de Estado. En todo el litoral peruano sean en Máncora y las Delicias al norte, como en Paracas al sur, las construcciones sobre el espacio de costa crecen inconmensurablemente.

Esta cultura de transgresión de las políticas y normas, pueden ser una respuesta de la debilidad estatal y la ineficacia de la puesta en marcha de los

¹⁵ Durand, Francisco: EL Perú fracturado. Formalidad, informalidad y economía delictiva. Fondo editorial del Congreso del Perú. Lima año 2007.

planes de gobierno. Dar una mirada a la gobernabilidad en el estado peruano puede servir de soporte para dar respuesta a la debilidad de las instituciones.

La gobernabilidad “supone un modo de ejercer el poder en la gestión de los recursos económicos y sociales de un país, en particular desde la perspectiva del desarrollo, y ello implica además la existencia de unos indicadores de comparación entre los que destacan los de grado o alcance de la transparencia y de la responsabilidad en materia de gestión pública (Corkery,1999)...-La buena gobernabilidad- implicará que el gobierno deberá actuar conforme a estos 4 principios: 1) la percepción de la legitimidad; 2) la importancia central del papel de los ciudadanos; 3) la visión de un proyecto sobre la sociedad en la que actúa; 4) la adaptación de la gestión pública” ¹⁶.

Supone, una revisión del papel de las instituciones políticas y de la política misma, y tiene importantes consecuencias para la democracia a futuro que exige una presencia activa de los ciudadanos en una variedad de escenarios. Los actores políticos, sean formales o informales, actúan en escenarios distintos y con intereses distintos, son de suma importancia para estudiar su actividad. El Estado permanece, pero los gobiernos cambian. Y en el caso peruano podremos apreciar, que la informalidad e incumplimiento de las políticas y normas pasan de gobierno a gobierno sin que haya una solución a las demandas de los ciudadanos, por el contrario, la cultura de transgresión, pretende instalarse. Esta afirmación se sustenta luego de la revisión del caso de la Construcción del Restaurante Cala, presentado en este trabajo de

¹⁶ Olías de Lima, Blanca: La Nueva Gestión Pública, Pearson Educación S.A. Madrid-España. página 40.

investigación y que lleva un juicio de más de una década y media, tiempo en el cual han transcurrido cuatro gobiernos (Toledo, García, Humala, Kuczynski) que no han prestado atención a este problema público y a las instituciones que lo generan.

La gestión por parte de las instituciones involucradas en gerenciar los proyectos, pareciera estar comprometida con la brecha en la implementación de las políticas públicas. Sostenía, Blanca Olías de Lima que: “El término gerencia pública hace referencia al conjunto de actividades conducentes a obtener bienes o productos públicos que engloban tanto las desarrolladas por la dirección como por los distintos niveles administrativos. Gerenciar implica actividades distintas como combinar recursos, entrenar al personal, diseñar procesos o establecer reglas, que tienen un marcado carácter intraorganizativo en la medida que conseguir objetivos implica relacionarse con otros, promotores, clientes, proveedores...Lo característico de la gerencia pública es que se desenvuelve en un entorno político lo cual quiere decir, en primer lugar, que afecta a los intereses colectivos”.¹⁷

Así mismo, Subirats (1994) argumenta que: “lo importante del análisis de las actividades de puesta en práctica de las políticas públicas es poder individualizar los factores que explican el proceso de transformación de los programas y políticas en resultados”

¹⁷ Olías de Lima, Blanca: “La Nueva Gestión Pública”, Pearson Educación S.A. Madrid- España, año 2001. Página 3.

De acuerdo a los conceptos desarrollados, respecto a que el gerenciar implica conseguir objetivos conducentes, en este caso, a la protección del área de playa de dominio común, nos formulamos las siguientes preguntas: ¿Qué sucedió con los actores formales que estaban a cargo de gerenciar la zona costera y no lo hicieron debilitando la institucionalidad de su sector? ¿Qué sucedió con el poder estatal? ¿Qué o quienes permitieron que se realice la obra? ¿Qué sucedió con la puesta en práctica de las políticas públicas?

Para responder estas preguntas, debemos revisar la institucionalidad del sector. En el Perú, el tema de competencias para el control de playas, está regulado por la Ley No.26856 de fecha 08 de setiembre de 1996, que declara el contenido de la política pública relativa a que las playas del litoral son bienes de uso público, inalienables e imprescriptibles y establece una zona de dominio restringido. En esta Ley se define lo que se entiende por playa, esto es: “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 fanjo más una franja no menor de 50 metros de ancho paralela a la línea de alta marea”¹⁸

“Ahora bien, toda construcción que sea realizada ocupando la franja costera afecta el medio acuático, es decir, ocasiona cambios afectándola considerablemente (erosión y sedimentación) lo cual requiere de estudios

¹⁸ Ley No.26856 de fecha 08 de setiembre de 1996

específicos previos a su ocupación, que garanticen que no producirán impactos al medio ambiente que ocupen”.¹⁹

Los siguientes cuadros, permitirán visualizar la normatividad que existe respecto de las políticas de gestión. Se aprecia que los marcos legales están vinculados. Cuando se habla de vinculación, se parte de la premisa de que están estructurados, concatenados porque son consecuentes cronológicamente. Esa consecuencia cronológica asigna funciones, responsabilidades y cautela el enlace con lo que pueden ser las políticas públicas o políticas macro. Se apreciará que hay determinación de competencias y funciones, por ejemplo, el otorgarle a la Autoridad Marítima la cautela de los 50 metros: ¿por qué se le da esta atribución y cómo se vincula con la Ley de Playas y su Reglamento?

Como se verá en el capítulo segundo de este trabajo, la política de playas contenida en la Ley 26856, busca que el ciudadano tenga espacio público y que ese espacio público conformado por las playas no pueda ser ocupado por intereses privados que limiten la política de proveerle al ciudadano bienestar en un espacio para el esparcimiento y calidad de vida, que es un derecho fundamental recogido en la Constitución Política del Perú. Por lo tanto, la protección proviene de nuestra Carta Constitucional, un cuerpo normativo jerárquico, que busca garantizar una macro política orientada a otorgar al ciudadano, bienestar y tranquilidad.

¹⁹ Velásquez, Maratuech, Javier. Ingeniero Ambiental ex asesor de DICAPI. Entrevista de fecha 10 de mayo de 2016

De otro lado, el tema de los 50 metros otorgado a Dirección de Capitanías y Guardacostas, busca también, la protección de un ambiente que provea bienestar y garantice la protección de esa franja, pero más aún, que otorgue seguridad. Los 50 metros de Línea de Alta Marea son inalienables e imprescriptibles y puedan otorgarse concesiones previa evaluación de un estudio de impacto ambiental (conforme a Ley).

El que se le otorgue a la Autoridad Marítima (DICAPI) la protección de la franja de 50 metros adyacente a la Línea de Alta Marea, implica una protección del espacio marino, y esta responsabilidad responde a que ya sea que se presente un oleaje anómalo o que se ejecute una construcción sobre esos 50 metros, esta pueda decaer por el vaivén de la dinámica oceanográfica y pueda ponerse en riesgo la seguridad de la vida humana. Para los fines del entendimiento del Reglamento de la Dirección de Capitanías y Guardacostas, el área acuática de los 50 metros es un espacio marítimo, la seguridad de la vida humana en el mar es uno de los preceptos de esa Dirección y se correlaciona con la seguridad de las personas.

Es por ello, que en el Perú las políticas respecto al tema de playas, buscan garantizar el espacio público para el disfrute del sol, esparcimiento, tranquilidad y bienestar con un medio ambiente protegido de alteraciones. No se puede afectar el medio ambiente. Solo se puede proveer de bienestar al ciudadano sobre los 50 metros de Línea de Alta Marea, en la medida que sus componentes ambientales ya sean: líneas de arena, canto rodado, aire, mar con el que interactúa (limpio porque no tiene la filtración del pozo séptico propio de los restaurantes), sean protegidos. Esta protección por parte de la Autoridad

Marítima, permite que el ciudadano goce y disfrute de sus playas, que el ciudadano se pueda bañar en el mar. Es obligación del Estado cautelar este espacio y por ello ha estructurado el marco normativo, pero es evidente que no funciona, porque no hay una política pública conocida, entendida y contundente.

Para el espacio público que está en el corredor Costa Verde, el Estado como actor formal, ha previsto que se den Reglamentos, Decretos, Resoluciones Directorales, pero que no se cumplen en la práctica real y lo vemos en casos, también, como el del Restaurante Costa Verde. El tema pareciera estar entendido para cualquier especialista en temas vinculados con el mar, inclusive para cualquier ciudadano peruano; sin embargo, es una llamada de atención que, tan cerca a Lima, en una zona tan evidente, por donde transitan por lo menos 500 mil personas cada día, pueda haber un actor privado que construye un restaurante que sigue funcionando durante una década y media, que judicialice la controversia, sin el respeto por el marco normativo, que afecta el medio ambiente, que vulnera la posibilidad del bienestar de la población del goce y disfrute del espacio de mar que le es protegido y el Estado no reaccione en favor del interés público, panorama que expresa la cultura de transgresión que va adoptándose en el Perú.

Para el Ingeniero ambiental Javier Velásquez: “Hay que tomar atención en que esta construcción del Restaurante Cala, se hizo en contubernio con la Municipalidad Barranco que vendió un terreno (sin tener facultades para

hacerlo) para que se construya un restaurante dentro de los 50 metros de Línea de Alta Marea.”²⁰.

Las funciones y competencias de los agentes estatales comprometidos en la política pública de las playas en el Perú, están recogidas en normas que se presentarán a continuación y que favorecerán en la determinación de responsabilidades por la informalidad de la implementación de la política pública materia de estudio en la Costa Verde.

CUADRO 1.0 COMPETENCIAS NORMATIVAS EN LA COSTA VERDE

CUADRO 1.0 COMPETENCIAS NORMATIVAS EN LA COSTA VERDE	
NORMAS	COMPETENCIAS
Ley 26306	Ley que reconoce la propiedad de los terrenos del corredor de la Costa Verde a las Municipalidades y crea la APCV, artículo 1°.
D.S. 01-95-MTC	Reglamenta la Ley 26306, y precisa que los 50 metros desde la LAM no son propiedad de las Municipalidades, artículo 4° y 21°.
Ordenanza 750	Las entidades públicas con competencia dentro de la Costa Verde realizan acciones conformes al Plan Maestro y previa autorización de la APCV
DL 1147	Decreto Legislativo establece que la Autoridad Marítima otorga derechos de uso sobre los 50 metros desde la LAM, artículo 5° inciso 11).
Ley 26856	Ley que define playa, e incluye en esa definición los 50 metros medidos a partir de la LAM, señala que el uso e ingreso de las playas es libre.
D.S. 050-2006	Reglamenta la Ley 26306, y en el artículo 10° establece que DICAPI puede otorgar derechos de uso dentro de los 50 metros medidos a partir de la LAM.

²⁰ Velásquez, Maratuech, Javier. Ingeniero Ambiental ex asesor de DICAPI. Entrevista de fecha 10 de mayo de 2016.

Cuadro elaborado por el Ing. Javier Velásquez²¹

En el cuadro No.1 de Competencias, se hace mención a la Ley 26306 mediante la cual, la Municipalidad de Lima, crea la Autoridad del Proyecto Costa Verde, cuya finalidad es promover, ordenar y supervisar el desarrollo integral y sostenido de la Costa Verde, mediante el fomento de la inversión privada, la promoción de obras públicas regidas por la Ley, su Reglamento, el Plan Maestro de Desarrollo de la Costa Verde, Ley Marco de la Promoción Descentralizada²². Y, específicamente en la designación de funciones, se señala que tiene función para: “Pronunciarse sobre los actos, las implementaciones y/o las adjudicaciones de derechos efectuados por los Municipios Ribereños, respecto de los terrenos de la Costa Verde de su jurisdicción, ratificándolos o rechazándolos, según corresponda con el Plan Maestro de Desarrollo, sus normas específicas y la normatividad vigente en general”²³.

El reproducir la finalidad de la creación de la Autoridad del Proyecto Costa Verde y detallar una de las funciones, permite el siguiente cuestionamiento: ¿cómo siendo una de sus funciones la de pronunciarse sobre adjudicaciones de derechos efectuados por los Municipios Ribereños que forman parte del corredor Costa Verde (en este caso el de Barranco); en el caso del Restaurante Cala y en el momento de inicio del litigio con la

²¹ Velásquez, Maratuech, Javier. Ingeniero Ambiental ex asesor de DICAPI

²² Página Web de la Municipalidad de Lima. <http://www.apcvperu.gob.pe/index.php/apcv/finalidad>

²³ Página Web de la Municipalidad de Lima. <http://www.apcvperu.gob.pe/index.php/apcv/funciones>

Autoridad Marítima (año 2005) no se pronunció para detener la trasgresión?.

El informe técnico del caso de la Construcción del Restaurante Cala, señala que: “el señor Ricardo DE LA PIEDRA Cassinelli, Presidente del Consejo Directivo de la Autoridad Autónoma del Proyecto Costa Verde, mediante escrito Nro. 1 de fecha 08 Noviembre 2005, se dirige a esta Autoridad Marítima, poniendo en conocimiento que la Autoridad del Proyecto Costa Verde no es parte en el procedimiento administrativo sumario iniciado con el Auto de Apertura Nro. 126 de fecha 18 Octubre 2005”²⁴. Con esta comunicación la Autoridad del proyecto Costa verde, creada para fortalecer la institucionalidad del sector, se exime de responsabilidades políticas y legales.

Podremos apreciar que, como política de gestión, se crea la Autoridad del Proyecto Costa Verde en el año 1995, institución que pertenece a la Municipalidad de Lima. El fin de la institución es la promoción del orden de la Costa Verde. Luego, de la exposición del caso de la construcción del Restaurante Cala, se evidenciará la debilidad de la institución en tanto adolece de efectividad.

²⁴ DICAPI. Informe Técnico del Caso Cala Mar de Amor.

CUADRO 2.0 FUNCIONES EN LA COSTA VERDE

CUADRO 2.0 FUNCIONES EN LA COSTA VERDE	
NORMAS	COMPETENCIAS
APCV	Desarrolla el Plan Maestro y se pronuncia sobre toda autorización que den los Municipios o Entidad Pública a fin que sea conforme ha dicho Plan.
Municipalidades	Son propietarias de los terrenos del corredor a excepción de los 50 metros medidos desde la LAM, toda acción que ejecuten es acorde al Plan Maestro.
DICAPI	Otorga derechos de uso en el corredor sin que esos puedan restringir el acceso y tránsito en playas, y acordes al Plan Maestro.
SBN	No tiene facultades de intervención por cuanto el corredor no configura zona de dominio restringido y se interrumpe con una vía de tránsito metropolitana.
INVERTMENT	Es el Fondo Metropolitano de Inversiones, financia y ejecuta proyectos en el ámbito de Lima Metropolitana, el cual incluye al corredor de la Costa Verde.
MVCS	Puede promover, gestionar y ejecutar proyectos en la Costa Verde en coordinación con los Municipios y acorde al Plan Maestro.

Cuadro elaborado por el Ing. Javier Velásquez²⁵

Luego del trabajo de campo realizado por la Autoridad Marítima, la matriz normativa de cumplimiento e identificación de actores involucrados en la Costa Verde, es la siguiente:

CUADRO 3.0 ESQUEMA DE LAS COMPETENCIAS EN LA COSTA VERDE

CUADRO 3.0 ESQUEMA DE LAS COMPETENCIAS EN LA COSTA VERDE		
NORMA / AUTORIDAD	MANDATO NORMATIVO	COMPETENCIA
Ley 26306	APCV Municipalidades	Ley que reconoce la propiedad de los terrenos del corredor de la Costa Verde a las Municipalidades y crea la APCV, artículo 1°
		Desarrolla el Plan Maestro y se pronuncia sobre toda autorización que den los Municipios o Entidad Pública a fin que sean

²⁵ Velásquez, Maratuech, Javier. Ingeniero Ambiental ex asesor de DICAPI

			conformes ha dicho Plan. Son propietarias de los terrenos del corredor a excepción de los 50 metros medidos desde la LAM, toda acción que ejecuten es acorde al Plan Maestro.
D.S. 01-95-MTC	DICAPI	Reglamenta la Ley 26306, y precisa que los 50 metros desde la LAM no son propiedad de las Municipalidades, artículo 4° y 21°.	Otorga derechos de uso en el corredor sin que esos puedan restringir el acceso y tránsito en playas, y acordes al Plan Maestro.
Ordenanza 750	APCV Municipalidades DICAPI MVCS INVERTMENT	Las entidades públicas con competencia dentro de la Costa Verde realizan acciones conformes al Plan Maestro y previa autorización de la APCV.	<p>INVERTMENT Es el Fondo Metropolitano de Inversiones, financia y ejecuta proyectos en el ámbito de Lima Metropolitana, el cual incluye al corredor de la Costa Verde.</p> <p>MVCS Puede promover, gestionar y ejecutar proyectos en la Costa Verde en coordinación con los Municipios y acorde al Plan Maestro.</p> <p>DICAPI Otorga derechos de uso en el corredor sin que esos puedan restringir el acceso y tránsito en</p>

			<p>playas, y acordes al Plan Maestro.</p> <p>APCV Municipalidades Desarrolla el Plan Maestro y se pronuncia sobre toda autorización que den los Municipios o Entidad Pública a fin que sean conformes ha dicho Plan.</p> <p>Son propietarias de los terrenos del corredor a excepción de los 50 metros medidos desde la LAM, toda acción que ejecuten es acorde al Plan Maestro.</p>
DL 1147	DICAPI	Decreto Legislativo establece que la Autoridad Marítima otorga derechos de uso sobre los 50 metros desde la LAM, artículo 5° inciso 11).	Otorga derechos de uso en el corredor sin que esos puedan restringir el acceso y tránsito en playas, y acordes al Plan Maestro.
Ley 26856	DICAPI	Ley que define playa, e incluye en esa definición los 50 metros medidos a partir de la LAM, señala que el uso e ingreso de las playas es libre.	Otorga derechos de uso en el corredor sin que esos puedan restringir el acceso y tránsito en playas, y acordes al Plan Maestro
D.S. 050-2006	DICAPI	Reglamenta la Ley 26306, y en el artículo 10° establece que DICAPI puede otorgar derechos de	Otorga derechos de uso en el corredor sin que esos puedan restringir el acceso y tránsito en playas, y acordes al

		uso dentro de los 50 metros medidos a partir de la LAM.	Plan Maestro.
--	--	---	---------------

Cuadro elaborado por el Ing. Javier Velásquez²⁶

Los últimos cuadros que se presentan, detallan la legislación, actores y competencias de las instituciones comprometidas en la gestión de las políticas referentes al tema de las Playas en el Perú. Su revisión permitirá entender el marco normativo aplicable al caso del restaurante Cala construido en los 50 metros de Línea de Alta Marea y que no solo es un marco normativo sino también una política pública de Estado de la cual derivan los proyectos o actividades que respecto a los 50 metros de Línea de Alta Marea se van a desarrollar. Específicamente, se puede identificar la existencia de un marco regulatorio y normativo que en definición “proporciona las bases sobre las cuales las instituciones construyen y determinan el alcance y naturaleza de la participación en la sociedad. Es una compleja combinación de estatutos y regulaciones legales, reglas judiciales y la práctica real”²⁷

Los cuadros plasman el interés del Estado peruano por otorgar a las instituciones que lo representan, funciones y competencias orientadas a salvaguardar el interés público de libre acceso y tránsito a las playas, el respeto por los 50 metros de Línea de Alta Marea y las coordinaciones que entre instituciones del Estado se deben realizar cuando se requiera hacer algún proyecto en la Costa Verde.

²⁶ Velásquez, Maratuech, Javier. Ingeniero Ambiental ex asesor de DICAPI

²⁷ Pata, Néstor Rubén: “El marco regulatorio, normativo y de supervisión como factor clave de sostenibilidad” Argentina FOGABA, Fondo de Garantías Buenos Aires

El panorama que presentamos respecto de la institucionalidad que proviene de la ley, permite elaborar el siguiente cuestionamiento: ¿De qué manera está participando la sociedad peruana en ejercer los derechos que le son propios (como el uso y disfrute de las playas específicamente en los 50 metros de Línea de Alta Marea) si en la práctica las instituciones del Estado encargadas de cimentar las bases para un respeto por el bien público pierden legitimidad al incurrir en actos contrarios a la norma, por un mal uso del poder? (la Municipalidad de Barranco vende un terreno a un tercero cuando no tiene el derecho de propiedad sobre el mismo). Recordemos, que la muestra de estudio solo implica la zona de playa comprendida en la Costa verde, sin embargo, el incumplimiento de la política pública se da en todo el litoral peruano.

Revisando la literatura política, encontramos que el autor Kingdon ha elaborado una investigación referida a cómo se elige una determinada política pública, en su libro *Agendas, Alternatives and Public Policies* (1995), desarrolla la Teoría de las Ventanas de Oportunidad, Kingdon reconoce que para la elaboración de políticas públicas, debe contarse con: los actores (de los cuales ya nos ocupamos) el problema (ser materia de una agenda por la relevancia que para la sociedad pueda tener) y la solución a éste último con las recomendaciones que puedan servir para futuras políticas públicas.

Respecto al problema materia de esta investigación, se puede señalar que el caso de la construcción del restaurante Cala dentro de la zona de “dominio restringido” específicamente los 50 metros de LAM, llama mucho la atención como problema a revisar, respecto a qué actores de poder político

intervinieron para que se incumpla la política pública atentando contra el bienestar de la población y del medio ambiente. Se hace referencia al bienestar que puede brindar el uso y disfrute de las playas a cualquier ciudadano peruano. De igual modo, el Estado pierde legitimidad en tanto se incumple con la normatividad y se debilitan las capacidades estatales (las instituciones estatales, pierden el poder de controlar el respeto por la zona de dominio común).

Respecto a la pérdida de control sobre la zona de dominio común por parte de la Autoridad Marítima, se debe señalar que entre los años 2012 y 2013 la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SNB) identificó que en todo el litoral peruano faltaban inscribir unos 112 millones de metros cuadrados (unas 11,000 hectáreas) a favor del Estado; que a la fecha faltaba sanear 7,000 hectáreas, de las cuales 1,600 hectáreas están ocupadas “ilegalmente” a lo largo del litoral, dentro de los 50 metros de zona de playa o de los 200 metros de zona de dominio restringido.²⁸ Esta información muestra, en los hechos, que las reglas sobre el uso de los 50 metros de playa no se cumplen en el Perú y que existe una apropiación ilegal de bienes públicos sin que las agencias estatales puedan corregirlo (o deseen hacerlo). Es un problema que debe ser solucionado para garantizar el desarrollo sostenible de la zona de 50 metros de playa en todo el litoral”.

El postulado de Murphy: Nada es tan sencillo como parece. Todo consume más tiempo de lo que Ud. cree consumirá. Si algo puede salir mal,

²⁸ El Comercio: El Estado y 50 empresarios se disputan terrenos en el Balneario de Máncora. 13 de febrero de 2015.

saldrá mal. Introduce al tema referido a la brecha de implementación: ¿Cómo es qué, pudiendo apreciar aquello que se considera una política pública bien implementada, en la realidad no sea ejecutada? Específicamente, tomando como muestra de todo el litoral, el espacio comprendido por el corredor Costa Verde (límite del distrito de Chorrillos con San Miguel), con numerosas playas, que es identificable, conocido y por el cual como bien se ha señalado transitan 550 mil personas a diario y que tiene en la Autoridad del Proyecto Costa Verde, al órgano máximo que planifica el desarrollo de este corredor. Que, cuenta con lineamientos de política de gestión orientadas a proteger el espacio de dominio público de 50 metros de LAM para el bienestar de la población, para que el ciudadano pueda bañarse, recrearse, hacer deporte, conforme a los principios recogidos en la Constitución y el cuerpo normativo regulatorio; entonces se enuncia la política a seguir pero no se ejecuta toda vez que actores poderosos con intereses particulares, desestabilizan el curso del sistema.

Marilee S. Grindle, al referirse a la Brecha de implementación menciona: “brecha es la disparidad que frecuentemente hay entre lo que se anuncia como política y lo que en realidad se ejecuta”²⁹

A la luz de la información presentada anteriormente sobre ocupación ilegal de los 50 metros de playa, es evidente que la brecha de implementación existente en este tema en el Perú, es considerable.

²⁹ Grindle, Marilee S. “La Brecha de Implementación” en Política Pública y Democracia en América Latina: Del Análisis a la Implementación. Año 2009. Monterrey-México. Pág.33

Se cuenta con normas específicas respecto al dominio, uso y disfrute de las playas, normatividad respecto a la protección y propiedad de las mismas y; con la finalidad de ordenar a las agencias estatales y a los agentes estatales se ha creado la Autoridad del Proyecto Costa Verde que se encarga de velar por ese pedazo de litoral comprendido entre los distritos de Chorrillos y San Miguel y cuyas funciones y competencias han sido recogidas en marcos normativos. Así mismo, el otorgamiento de facultades a la Autoridad Marítima (DICAPI) sobre los 50 metros de LAM, busca la protección de este espacio a través de una gestión de fiscalización. En el caso que se evaluará, que puede suceder en el momento de implementación de la política pública, específicamente:

- La iniciativa pública pueda ser desfavorable: esto es, los beneficios de la política implementada “son y pueden ser” aprovechados por aquellos que no tienen derecho a ello. Particulares en este caso que construyen el restaurante en la zona no permitida y sacan provecho de la inversión que hicieron, en tanto y en cuanto, los agentes estatales llevan a juicio o disputa su poder (competencia); dado que la iniciativa pública planteada, da lugar a ello. Para el Ing. Velásquez, ex asesor de DICAPI, la institucionalidad puede ser fallida ante la inexistencia de una política o marco regulatorio general. Afirma, que aquello se plasma en la realidad al apreciar que uno de los actores que generó el problema de la construcción del Restaurante Cala fue una institución del Estado: la Municipalidad que vendió un terreno cuando no tenía facultades para venderlo. Esa misma Municipalidad que de acuerdo a la Ley de la Autoridad del Proyecto Costa Verde conforma la Autoridad del Proyecto Costa Verde.

Se considera que la política está clara, la Municipalidad actuó indebidamente porque es evidente que no podía otorgar propiedad en forma alguna. De igual modo, la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP) también incumplió claramente la política. En ambos casos se ha violado el artículo 1 de la Ley 26856 pero, sobre todo, el artículo 73 de la Constitución, antes aludido.

- Existencia de “un sabotaje” (como lo diría Grindle) mientras se hacen los esfuerzos por poner en práctica la política pública. ¿Y de qué sabotaje se habla? Disputa de competencias entre las agencias estatales, búsqueda de intereses particulares, que entorpezcan el buen camino que puede seguir la normatividad. La Municipalidad de Barranco sabiendo que no tiene el poder, ni las facultades para vender una propiedad y sabiendo que es la Autoridad Marítima la agencia estatal con poder para otorgar ciertas concesiones que no afecten el medio ambiente y por ende el uso y disfrute del espacio público en las playas; vende un terreno ubicado dentro de los 50 metros de LAM a una empresa privada, para que construya un restaurante, transfiriendo el poder a un actor particular cuyo interés es el beneficiarse económicamente. En este desorden institucional, que genera un debilitamiento institucional y por ende la pérdida de capacidad estatal, es que los intereses particulares (empresas constructoras en este caso) aprovechan para desvirtuar el espíritu de las políticas públicas de protección por el interés común y obtienen indebidos beneficios.

Podemos formularnos el siguiente cuestionamiento: ¿Y qué responsabilidad entonces asumen los actores en este papel del proceso de implementación de la política pública? ¿Qué responsabilidad tienen las Municipalidades, la Autoridad Marítima, los particulares?

La Dirección de Capitanías (DICAPI) tiene asignada por Ley, como una de sus funciones, el ejercer control y vigilancia para prevenir y combatir los efectos de la contaminación acuática en general, en todo aquello que ocasione daño ecológico en el ámbito de su competencia, con la sujeción a las normas nacionales y convenios internacionales sobre la materia, sin perjuicio de las funciones que le corresponda ejercer a otros sectores de la administración pública.

A sí mismo, elabora las Resoluciones Directorales y las Resoluciones Supremas de derecho de uso de áreas acuáticas, incluye la franja ribereña de los 50 metros, medidos a partir de la más alta marea del mar y las riberas, en las márgenes de los ríos y lagos navegables hasta la más alta crecida ordinaria, previa evaluación y aprobación de los proyectos presentados, velando por el estricto cumplimiento de las normas referentes a la protección del Medio Ambiente, la seguridad y la salud humana y la preservación de los recursos naturales.

Por su parte, las Municipalidades son propietarias por Ley, de los terrenos del corredor de la Costa Verde, a excepción los 50 metros de Línea de Alta Marea. Son responsables de velar por el cumplimiento del Plan Maestro de la Costa Verde y hacer respetar el área de uso público. Las Municipalidades del Corredor, son miembros del Consejo Directivo de la Autoridad del Proyecto

Costa Verde, lo cual le otorga mayor responsabilidad frente a la población respecto de su rol de respeto por la intangibilidad de los 50 metros de LAM.

El incumplir estas funciones que son de su responsabilidad, conllevan a que asuman a posterior, sanciones de índole administrativa y penales, si fuera el caso.

“Las autoridades y el personal al servicio de las entidades, independientemente de su régimen laboral o contractual, incurren en falta administrativa en el trámite de los procedimientos administrativos a su cargo y, por ende, son susceptibles de ser sancionados administrativamente...”³⁰

A la fecha el caso de la Construcción de Cala, se encuentra en proceso judicial. Desde el año 2008 la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales comunicó al Director General de Capitanías y Guardacostas que con fecha 03 de febrero se publicó en el diario Oficial El Peruano la Resolución de la Contraloría No.034-2008-CG que autorizó a la Procuradora de la Contraloría General de la República iniciar las acciones legales correspondientes contra los ex funcionarios de la Municipalidad de Barranco y una funcionaria de la Autoridad del Proyecto Costa Verde por hechos que constituyen “ indicios de la comisión de delitos de abuso de autoridad contemplados en el artículo 376 y siguientes del Código Penal...”

A la fecha el juicio continúa y las sanciones no han sido efectivas, lo que quiere decir, que a pesar del tiempo transcurrido no hay capacidad estatal de imponer el cumplimiento de la política pública y, desde luego, no hubo sanciones

³⁰ Ley del Procedimiento Administrativo General. Art. 239. 02 de abril del 2001

aplicadas hasta hoy y su aplicación es todavía incierta pues depende de cómo se sentencie el largo juicio pendiente en los tribunales.

1. Nos formulamos el siguiente cuestionamiento: Será que el contexto en el que la política debe ser implementada, dígame la capacidad de gestión de los actores y la capacidad administrativa, ¿son limitantes de la implementación? Efectivamente, para Dargent, un Estado con alta capacidad, tendrá como características: Primero, ausencia de influencia indebida en sus decisiones, una diferenciación de otros actores sociales, lo que implica un considerable grado de autonomía. Segundo, efectividad para implementar sus decisiones y políticas (lo que se denomina, a veces, capacidad o enforcement)³¹

Consideramos que para plasmar esta colisión entre aquello que debería ser y no es y plantear una posible respuesta a las preguntas antes formuladas, servirá el desarrollo del Caso de la Construcción del Restaurante Cala en la Playa Costa Verde y se anotará información de las entrevistas realizadas a técnicos estudiosos del caso de Playas.

1.4.- Metodología

El presente trabajo de investigación, utilizará como metodología de desarrollo en primer lugar, el estudio de un caso: la construcción del Restaurante Cala en la Costa Verde. El caso muestra como la política pública destinada a favorecer a la población en general con el uso de las playas no se

³¹ DARGENT, Bocanegra, Eduardo. "El Estado en el Perú, una agenda de investigación" Escuela de Gobierno y Políticas Públicas PUCP 2012. Pág.20

cumple y que, en sustitución de ello, una inadecuada actuación de los órganos competentes para hacerla cumplir, hace prevalecer los intereses económicos de ciertos grupos particulares, sobre el interés público establecido en la política pública.

El caso de la construcción del Restaurante CALA es un ejemplo de otros similares como el de la construcción del restaurante Rústica o el Restaurante La Rosa Náutica. La presente investigación busca determinar en qué momento se da la brecha, ruptura o disparidad; que no permitió que CALA funcione acorde a lo establecido. Es decir fuera de los 50 metros de LAM y previo estudio de impacto ambiental.

Puede ocurrir, que las políticas públicas estén bien diseñadas pero al momento de implementarse y teniendo todos los elementos para que así sea, no se concreten. Esto puede deberse, como en este caso a la súper posición de funciones entre organismos del Estado (la Municipalidad de Barranco asume funciones y competencias que le son ajenas) para favorecer a intereses particulares (empresarios en busca de intereses particulares).

Las instituciones que tienen la competencia de velar por la implementación de una política pública, deben hacerlo con total autonomía y efectividad, permitiendo dotar de capacidad al Estado y por ende permitiéndole cumplir con solucionar el problema sobre el cual prestan atención, porque es de interés público, en este caso el bienestar de la población y el cuidado del medio ambiente con el use y disfrute de esta franja marina. Cuando se pierde autonomía, por el ingreso de interés económico de actores poderosos puede

apreciarse este tipo de impedimento, aunque no suele ser siempre como lo menciona Dargent, “no siempre hay que ver a actores poderosos como enemigos de la capacidad estatal. En algunos casos estos actores contribuyen a fortalecer el Estado al ser funcional a sus intereses...”

En segundo lugar, se utilizarán las entrevistas que serán un buen soporte, en tanto, técnicos de los organismos estatales involucrados, pueden dar mayor comprensión de los pasos que se siguen en la implementación de la política pública, a fin de encontrar el momento en que estos se alejan del diseño que permitirá su concreción. Para ello, se presentarán las entrevistas que se efectuaron a profesionales de DICAPI.

Asimismo, en la medida que en este caso hay expedientes administrativos seguidos ante los órganos del Estado responsables de ejecutar la política pública existente y, a consecuencia de los incumplimientos de dicha política hay también procesos judiciales en curso, hemos utilizado los documentos respectivos a ellos para determinar los hechos y analizar la forma en que la política pública se cumple o no a través de la actuación de las autoridades y la aplicación de los mecanismos remediales diseñados para los incumplimientos.

Finalmente, en el Perú existe una política pública de uso de playas contenida en normas dictadas por el Estado, pero se ha considerado que el estudio de este caso es de suma importancia, no solo por la amplitud del litoral desprotegido y sobre el cual se atenta contra el medio ambiente, sino también, por la ausencia de profesionalismo y delimitación de competencias, por la falta

de autonomía del Estado (específicamente de las instituciones como la Municipalidad y la Autoridad del Proyecto Costa Verde) por la falta de efectividad en el cumplimiento de las normatividad, en tanto que permitirá que, no solo las playas comprendidas en la Costa Verde, sino también, las playas de todo el litoral peruano, se vean ocupadas por construcciones e inversiones, sin la cautela debida. La revisión del “contenido” de la reglamentación referida, debe efectuarse, a fin de que se verifique su viabilidad en el proceso de implementación de la política a desarrollar.

CAPÍTULO 2

POLÍTICA PÚBLICA SOBRE LOS 50 METROS DE LÍNEA DE ALTA MAREA EN LA COSTA PERUANA

No establecida con criterios modernos ni mediante estudios y enunciaciones contemporáneas, sin embargo el Estado peruano ha producido una política respecto a las playas de la costa peruana. Para estos efectos ha establecido dos áreas en todos aquellos ámbitos geográficos en los que ellas son posibles físicamente: una de 50 metros a partir de la línea de alta marea (LAM) y otra de 200 metros ubicada a continuación de la franja de 50 metros antes mencionada. La primera, la de 50 metros, es denominada un bien de uso

público, inalienable e imprescriptible. La segunda, de 200 metros adyacente a los primeros 50 metros, es de dominio restringido. Por tratar nosotros de un tema vinculado al corredor ribereño denominado Costa Verde en Lima, sólo nos es aplicable la primera de las dos áreas: la de 50 metros. Nos concentraremos en describirla exclusivamente a ella.

Para estos efectos, el artículo 1 de la Ley 26856 promulgada el 5 de setiembre de 1997 establece lo siguiente:

“Las playas del litoral de la República son bienes de uso Público, inalienables e imprescriptibles. 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”.

Hay en el artículo tres elementos de política pública claramente identificables:

1. La declaración que *“las playas del litoral de la República son bienes de uso público, inalienables e imprescriptibles”*. Ésta es una afirmación algo confusa porque el artículo 73 de la Constitución dice: *“Los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles. Los bienes de uso público pueden ser concedidos a particulares conforme a ley, para su aprovechamiento económico”*. Lo que el artículo 1 de la Ley 26856 ha querido mandar, indudablemente, es que el territorio ubicado en la franja de 50 metros sea inalienable e imprescriptible, es decir, que no se

pueda transferir a privados (inalienabilidad) y que tampoco pueda ser adquirido por posesión con características de *prescripción adquisitiva* (imprescriptibilidad). Hay, sin embargo, un evidente error de nomenclatura: la Ley 26856 ha dicho que son bienes de “uso público” cuando, en virtud del artículo 73 de la Constitución esos bienes son de “dominio público”. Sin embargo, más allá de esta falta de concordancia nominal, resulta claro que la política consiste en que dentro de la franja de 50 metros los particulares no pueden adquirir propiedad ni por alienación (transferencia) ni por prescripción.

2. El segundo elemento de la política pública establecida es la definición del concepto playa como el área allí descrita, que no reiteraremos aquí, y que tiene la forma de una franja de no menos de 50 metros de ancho paralela a la línea de alta marea. Este concepto es aplicable al caso de la Costa Verde, territorio en que ocurre el caso concreto que estudiamos en este trabajo.
3. El tercer elemento es la regla de que el ingreso y uso relativos a esta franja de 50 metros es libre, salvo los casos que se consideren como excepción en la misma ley. La playa en la franja de 50 metros tiene la función de estar dispuesta al acceso de las personas para los fines, compatibles con la libertad y la ley, que dichas personas tengan al utilizarla. La franja de 50 metros está al servicio de la población.

Esta política se puede resumir, por tanto, en que la población tiene el derecho de usar libre y legalmente la franja de playa de 50 metros de ancho paralela a la línea de alta marea. El régimen del terreno que existe dentro de la franja está

caracterizado por la inalienabilidad y la imprescriptibilidad. Aunque la Ley 26856 dice que se trata de un “bien de uso público”, nuestro deber es aplicar el artículo 73 de la Constitución y entender que se trata de un “bien de dominio público”, que es el que precisamente se caracteriza por ser inalienable e imprescriptible. Estas dos características jurídicas de la franja son el *medio* para lograr el *fin* que consiste en el aprovechamiento legal y libre en favor de todas las personas.

CAPÍTULO 3

ANÁLISIS DEL CASO DE ESTUDIO

3.1.- Presentación del caso de estudio: el restaurante Cala.

El informe técnico de este caso³² revisado y estudiado, presenta lo siguiente:

-En el año 2005, la Autoridad Marítima (DICAPI) detectó en el corredor ribereño de la Costa Verde (altura de la Playa Estrella), que pertenece a la jurisdicción de la Municipalidad de Barranco y que es aledaña al Restaurant Costa Verde, la reparación de un muro de contención y a la par se detectó otra construcción similar hacia el sur, en la playa Barranquito.

³² Marina de Guerra del Perú, Dirección de Capitanías (DICAPI), Informe Restaurant CALA MAR DE AMOR – BARRANCO.

-Al percatarse de esta indebida construcción la Autoridad Marítima a través de la Capitanía de Puerto del Callao (CAPICALA) le envía una carta al Presidente del Consejo Directivo de la Autoridad del Proyecto Costa Verde (AAPV) señor Ricardo De La Piedra Cassinelli, indicándole que se había detectado el inicio de obras civiles a la altura de la Playa Barranquito, en Barranco y que ellos no habían dado ninguna autorización, también la Autoridad Marítima le envía un informe al Alcalde de Barranco solicitándole pueda paralizar las obras, por transgredir la política pública.

-El Sr. Del Pomar, quien fuera el Alcalde de Barranco para aquella fecha (año 2005) responde a la Autoridad Marítima, informando que se está dando cumplimiento a la paralización de las obras que estaba ejecutando la Empresa Constructora VIACABA y ROSAS S.A. de igual modo, la empresa constructora envía una carta a la Autoridad Marítima, indicando que está dando cumplimiento a la paralización de las obras y que el personal que queda, solo está limpiando el área.

- Sin embargo, al percatarse la Autoridad Marítima de la continuidad de los trabajos de construcción, vuelve a solicitar se paralicen las obras por parte de la empresa constructora, adicionando en su misiva que caso contrario realizaría una denuncia penal.

- Ante el requerimiento, la Autoridad Marítima, recibió por parte de las empresas constructoras VIACABA y ROSAS S.A. y la empresa GRESCO SAC, una Copia Certificada de la Ficha No.1206887 del Registro de la Propiedad

Inmueble de Lima, en la cual se verifica que son propietarios de ese espacio y que la propiedad le ha sido otorgada por la Municipalidad de Barranco.

- La Autoridad Marítima, le informa de este hecho al presidente de la Autoridad Autónoma del Proyecto Costa Verde, quién aduce no ser parte en el proceso administrativo.

- Aproximadamente diez años después de conocerse los hechos que relatamos la Capitanía de Puerto del Callao, remitió todo lo actuado al Procurador Público, con la finalidad de que se declare judicialmente la invalidez del asiento registral que obra en la Ficha registral No.1206887 del Registro de la Propiedad Inmueble de Lima y que otorga la propiedad de una zona que es un bien común y que está destinado para el disfrute de la población.

Hasta la fecha este caso continúa en litigio ante el Procurador Público a cargo de los Asuntos del Ministerio de Defensa relativos a la Marina de Guerra del Perú.

De acuerdo al informe técnico: “Existe clara comisión de delitos de Abuso de Autoridad”³³ conforme a lo señalado por la Procuradora de la Contraloría General de la República que inició las acciones legales correspondientes, contra exfuncionarios de la Municipalidad de Barranco y de la Autoridad del Proyecto Costa Verde. Se solicitó se comunique a la Autoridad Marítima cancelar las concesiones a las empresas constructoras y proceda con la

33 “Con el oficio 1201-2008/SBN de fecha 07 de febrero de 2008, la Superintendencia de Bienes Nacionales se dirige al Director General de Capitanías y Guardacostas comunicando que con fecha 03 de febrero se publicó en el diario Oficial El Peruano la Resolución de la Contraloría No.034-2008-CG que autoriza a la Procuradora de la Contraloría General de la República iniciar las acciones legales correspondientes contra ex funcionarios de la Municipalidad de Barranco y una funcionaria de la Autoridad del Proyecto Costa Verde por hechos que constituyen “ indicios de la comisión de delitos de abuso de autoridad contemplados en el artículo 376 y siguientes del Código Penal...”

subsiguiente demolición de lo indebidamente edificado. Sin embargo, a la fecha el Restaurante Cala de la Costa Verde y luego de 15 años, sigue funcionando, recuperando su inversión y multiplicándola por expresarla de manera figurativa.

3.2.- Análisis del caso de estudio: El Restaurante Cala

El resumen de los hechos relatados es el siguiente:

-Agosto de 2005 DICAPI detectó en la Costa Verde, distrito de barranco, reparación de un muro de contención y otra construcción similar.

-DICAPI envía carta al Presidente del Consejo Directivo de la autoridad del proyecto Costa Verde diciendo que ellos no habían autorizado las obras.

-DICAPI también envía un informe al Alcalde de Barranco solicitando paralizar las obras.

-El Alcalde de Barranco responde que está paralizando las obras que ejecuta la empresa constructora Viacaba y Rosas S.A.. La empresa también en vía carta en el mismo sentido. Pero los trabajos continúan.

-DICAPI pide nuevamente que se paraliquen los trabajos indicando que si no se hace caso se realizaría una denuncia penal.

-Viacaba y Rosas SA y la empresa GRESCO SAC envían a DICAPI una copia certificada de la ficha 1206887 del Registro de la Propiedad Inmueble de Lima que indica que son propietarios y que el derecho lo ha otorgado la Municipalidad de Barranco.

-DICAPI informa a la autoridad autónoma del proyecto Costa Verde, la que indica que no es parte en el proceso administrativo.

-Diez años después la capitanía de Puerto del Callo remitió todos los actuados al Procurador Público para que se declare la invalidez del asiento registral. El litigio continua hasta ahora, llevado por el procurador de los asuntos del Ministerio de Defensa relativos a la Marina de Guerra del Perú.

-La Procuradora de la Contraloría General de la República inició acciones penales contra los exfuncionarios de la Municipalidad de Barranco y de la Autoridad del proyecto Costa Verde por abuso de autoridad.

-Luego de quince años, el restaurante Cala de la Costa Verde sigue funcionando como se puede comprobar in situ.

A continuación se realiza la evaluación de los hechos:

Se está analizando el caso de la construcción del restaurante Cala para estudiar la manera cómo actúan las instituciones públicas que deben velar por la política pública establecida para la franja de playa de 50 metros, para revisar la eficiencia de los mecanismos de coordinación y control y para evaluar, en

definitiva, las relaciones de poder social, económico y político que esta institucionalidad del Estado y estos mecanismos de control, dejan establecer en los hechos, dentro del caso bajo estudio.

Lo primero que hay que destacar es que la Municipalidad de Barranco, desde 2005, ha actuado abierta e impunemente contra la política pública establecida (que hemos resumido en el capítulo 2 de este trabajo de investigación) porque donde la regla es la inalienabilidad y la imprescriptibilidad, ella ha otorgado la propiedad de un predio dentro de la zona intangible a quienes resultan ser hoy los propietarios del restaurante Cala. Éste es un hecho abiertamente ilegal, sin atenuantes y hasta ahora impune e inmodificado, que expresa la cultura de transgresión de las instituciones estatales comprometidas (Municipalidad de Barranco, SUNARP) y de actores particulares que buscan desvirtuar el interés común.

En segundo lugar, hay que destacar que, teniendo en cuenta lo dicho en el párrafo precedente, es inexplicable que la SUNARP haya procedido a inscribir la propiedad del predio que ocupa Cala en la ficha 1206887 del Registro de la Propiedad Inmueble de Lima. Esta inscripción es abiertamente ilegal, contradice el texto de la ley que consigna la política pública en relación a la franja de 50 metros de playa y, hasta ahora es impune e inmodificada.

En tercer lugar, la autoridad del Proyecto Costa Verde actúa de manera absolutamente burocrática y con total desacato a la política pública sobre la franja de 50 metros de playa al ser notificada de la situación: se limita a decir que “no es parte del procedimiento administrativo” instaurado para el caso.

Para esta Autoridad, el incumplimiento flagrante de la política pública es un asunto de legitimidad procesal administrativa para actuar en un procedimiento. No es un asunto de política que ella, como autoridad, debe vigilar y ejecutar.

En cuarto lugar, la Dirección de Capitanías y Guardacostas opera, hasta donde se puede apreciar, con la debida diligencia y utiliza todos los recursos remediales que tiene a mano para enfrentar el incumplimiento de la política pública:

- Vigila el estado de las playas desde que, al inicio de las obras, nota que hay algo irregular en la zona y lo comunica a los particulares que hacen las obras y a la Municipalidad de Barranco.
- No se le hace caso y las obras continúan. La Dirección de Capitanías y Guardacostas vuelve a notificar y advierte que realizará una denuncia penal.
- Pasa un largo período de aparentemente diez años, hasta que los actuados administrativos son enviados al procurador para que entable una acción de invalidez del asiento registral de la propiedad del terreno que usa Cala.
- La Contraloría General de la República inicia procesos penales por la ocupación de un terreno inalienable e imprescriptible contra los ex funcionarios de la municipalidad y contra la Autoridad del proyecto Costa Verde.

En el caso se ha utilizado todos los instrumentos remediables posibles y ninguno ha tenido efecto contra la violación de la política pública: el requerimiento de parar la obra no se obedeció; la inalienabilidad e imprescriptibilidad de la propiedad de la franja fue incumplida por la

Municipalidad de Barranco al dar la propiedad al interesado y fue incumplida por la SUNARP al incribirla; ha habido una larga demora, según parece, en plantear las demandas y denuncias del caso; los procesos no han acabado hasta el momento y, en definitiva, los propietarios del restaurante Cala siguen ejerciendo una propiedad absolutamente contraria a la política pública establecida por ley, sin que corrección alguna prevista por el Estado, funcione eficientemente.

Desde luego, la coordinación de las diversas entidades del Estado con la Dirección de Capitanías y Guardacostas no existe a la luz de los hechos. Todos actúan en contra de la política establecida o burocráticamente frente a los hechos y, en la práctica, el interés particular de los dueños de Cala prevalece clara e impunemente contra el interés público declarado en la política.

Es evidente que el balance de poder público-privado, se inclina notoriamente en favor el poder privado por la conducta contraria a la política que muestran muchas agencias del Estado y, también, porque la insuficiencia de los medios remediales con que cuentan la Dirección de Capitanías y Guardacostas y la Contraloría General de la República es absolutamente fehaciente a la luz de los hechos.

3.3.- Entrevistas

La selección de testimonios por parte de funcionarios de la Dirección de Capitanías y Guardacostas de la Marina de Guerra del Perú, será una valiosa

contribución al presente trabajo, para determinar aquello que imposibilita el cumplimiento de la política pública referida al tema de playas y que ya con antelación hemos mencionado en oportunidades diversas.

En la entrevista efectuada al ex Director de Medio Ambiente de la Dirección de Capitanías y Guardacostas de la Marina de Guerra, Capitán de Fragata Harry Chiarella; que tiene a sus cargo, entre otros, los estudios de impacto ambiental, se le formuló la siguiente pregunta:

- ¿Qué imposibilita que se cumpla con la política pública de respeto por el espacio costero de 50 mts de línea de alta marea inalienable e imprescriptible y que es de dominio común?

Manifestó, que por desconocimiento, negligencia o prepotencia, diversas entidades privadas y estatales realizan construcciones en la franja costera sin las autorizaciones correspondientes pretendiendo su regularización posterior al levantamiento de la obra, originando afectaciones en las áreas donde son ubicadas, y que por ser la franja costera de gran extensión es complicado tener el control total de las obras que se realicen en esta, por ello, que no se pueda tener en tiempo real una constatación de construcciones indebidas y desautorizadas de establecimientos que atenten contra las playas.

Así mismo, indicó que no es posible una delimitación física de los 50 metros de línea de alta marea. Esta delimitación está a cargo de la Dirección de Capitanías y Guardacostas pero se realiza cada vez que se va a llevar a cabo un proyecto, toda vez que el componente marino está en constante cambio.

A su vez, manifestó que el proyecto CALA MAR DE AMOR no es el único caso en el que se ve un conflicto de competencias, hay varios en la Costa Verde y a lo largo del litoral. Este caso es de ayuda para apreciar, como la propia Municipalidad de Barranco perjudica a la población y no deja actuar al Estado en favor de ellos al impedir una construcción dentro de los 50 metros de línea de alta marea restringiéndoles espacio de uso de bienestar a los ciudadanos. La playa debe ser de uso público y ser un beneficio de goce y disfrute. Las municipalidades no tienen facultades para otorgar derechos de propiedad sobre una zona de dominio público.

El comandante Chiarella, añadió que la Dirección de capitanías y Guardacostas cuenta con personal altamente capacitado en temas ambientales. Señaló que hay personal militar que se encarga de la fiscalización del cumplimiento de la normatividad (entiéndase patrullaje en las Capitanías de Puerto) pero a la vez se tiene personal civil compuesto por Ingenieros Ambientales que se encargan de verificar los estudios de impacto ambiental. A la fecha la institución de la que forma parte, cuenta con abogados militares que se encargan de ver los juicios que tienen que resolver frente al incumplimiento de la norma, como el caso de Cala.

En la entrevista realizada al Ing. Javier Velásquez, Ingeniero Ambiental ex asesor de la Dirección de Capitanías y Guardacostas, se le formuló la siguiente pregunta:

¿La política pública respecto al tema de playas en el Perú es clara en su interés de buscar protección de la zona de mar destinada para los ciudadanos,

las construcciones indebidas están dejando sin espacio de playa a los peruanos, atentándose a su vez con el desarrollo sostenible, ¿qué opina al respecto?

Se desconoce la magnitud del daño que se ocasiona al medio ambiente y por ende a la población que tiene el derecho del uso y disfrute de sus playas. Se está alterando el equilibrio ecológico, se desconoce que la norma de los 50 metros no es una norma simplemente que trata de regular y ordenar políticas de gestión, es también una norma de protección del ambiente.

El restaurante Cala, afirmó el Ing. Velásquez, está construido sobre las dunas que es una reserva de arena natural de una playa. En el Perú, no se está exento a los fenómenos del niño, el mar entra y el mar se va, y vuelve a entrar. Pero cuando el mar regresa quiere encontrar sus dunas para poder regenerar su línea de playa, pero, ¿qué sucede cuando el mar regresa y se encuentra con concreto y no hay dunas? El mar quiere seguir avanzando y se va quedando sin playas. No se está pensando en el bienestar de la población, se les está quitando silenciosamente espacios de playa; comentó.

Adicionalmente, señaló que como regeneración de espacio público como consecuencia de intervenir el espacio público, se debería gestar una política de compensación ambiental. Las empresas que ocasionen distorsiones al medio ambiente deberían compensar a la sociedad y devolverle espacios de playa. Por ejemplo, tomar los espacios como la zona de la Costa Verde en el Distrito de Magdalena, en los que pueda hacerse una playa para que los pobladores

puedan hacer valer su derecho de recreación y deporte en los 50 metros de línea de alta marea, en un mar limpio y protegido.

En la entrevista realizada al C.F (Abog.) Miguel Cárdenas Pomareda, Jefe de la Oficina Legal de la Dirección de Capitanías y Guardacostas (DICAPI) se le formuló la siguiente pregunta: ¿Se cuenta con alguna política educativa dirigida a los ciudadanos en la que se les informe sobre la protección del medio ambiente (específicamente en el mar y la zona costera) y la intangibilidad de los 50 metros de línea de alta marea?

El comandante manifestó que no tienen una política específica, pero dan charlas en las Municipalidades si lo solicitan.

Señaló de importancia considerar que deben gestarse políticas educativas de prevención y cuidado de la franja costera y el mar, que la población reconozca este espacio como libre para todos, para que pueda hacer valer sus derechos. Un rol importante de la población es conocer los derechos que les favorecen y los deberes respecto del cuidado y protección del mar que deben asumir.

Si se inicia una política pública orientada a educar a la población costera en todo el litoral peruano y que busque resguardar los 50 metros de LAM, con un trabajo a largo plazo en las Capitanías de Puerto que subyacen en el litoral, se evidenciaría un mayor interés por el tema por parte de los actores que

participan en la actual política pública y habrá mayor interés por denunciar actos como el de la Construcción del Restaurante Cala.

CAPITULO 4

ANÁLISIS COMPARATIVO CON EL CASO DE ESTUDIO

4.1.- Concesión del Derecho de Uso de Área Acuática

Las competencias tanto de la Autoridad Marítima (DICAPI), APCV (Autoridad del Proyecto Costa Verde) y las Municipalidades respecto de los 50 metros de LAM, han sido ya especificados en los capítulos anteriores. En los hechos, estos actores estatales interactúan dando movimiento a la maquinaria estatal que llevará a cabo la política pública.

Cierto es, que los 50 metros de LAM es una zona intangible y de Derecho de Uso atribuido a todos los ciudadanos, sin embargo, la ley establece excepciones y da la posibilidad de que se otorguen concesiones, que sin alterar la norma y más aún sin quitarle o restarle el carácter de uso de dominio común,

a la zona intangible facilite a ciertos actores particulares, obtener un beneficio de índole particular.

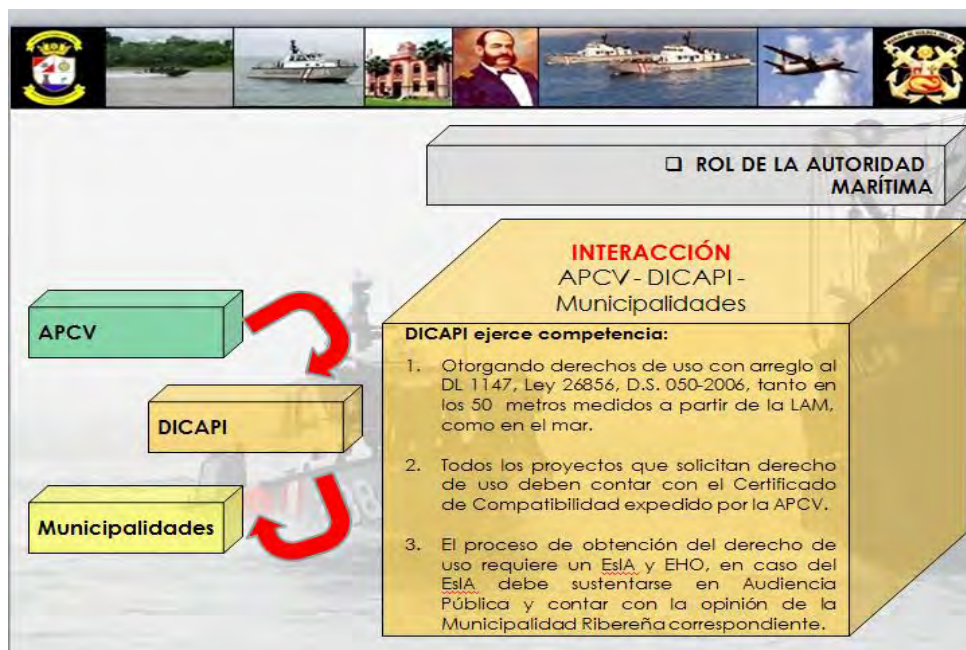
Conforme al Dec. Leg.1147 se establece que la Autoridad Marítima otorga Derechos de Uso sobre los 50 metros de LAM (Art.5 Inc11):

“Otorgar a las personas naturales o jurídicas derechos de uso de área acuática, previa opinión favorable de la Superintendencia de Bienes Estatales, y en coordinación con los sectores involucrados, a través de autorizaciones temporales hasta por treinta (30) años, plazo que podrá ser renovado; efectuando la desafectación de dichas áreas por razones de interés nacional determinadas por norma específica del sector competente; asimismo, administrar el catastro único de dichas áreas acuáticas, sin perjuicio de las competencias de otros sectores”³⁴

Si un particular desea realizar una actividad dentro de esta zona, requiere una concesión que es otorgada por la Autoridad Marítima.

Para el otorgamiento de esta concesión, el modo en que interactúan estas tres instituciones estatales involucradas se reflejan en el flujograma siguiente:

³⁴ Decreto Legislativo N° 1147 que regula el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas en las competencias de la Autoridad Marítima Nacional - Dirección General de Capitanías y Guardacostas. Fecha de publicación: 11-12-2012



Fuente DICAPI. Ing. Javier Velásquez

La Autoridad Marítima (DICAPI) conforme a la Ley (Dec. Leg. 1147) concede el derecho de uso. Los proyectos que los particulares deseen realizar sobre los 50 metros de LAM deben presentarse ante DICAPI quién solicita, entre otros, un Estudio de Impacto Ambiental (EIA) y un Estudio HidroOceanográfico (EHO); los proyectos deben ser aprobados por la APCV y en el proceso de obtención de la concesión, ingresan a aportar las Municipalidades: en tanto es necesario que en Audiencia Pública los pobladores de la zona conozcan del proyecto a realizarse.

Este tipo de concesiones se dan para construcción de muelles, espigones, áreas de recreo, pero los proyectos a realizarse deben respetar el espacio de los 50 metros de línea de alta marea y las actividades que se fueran a realizar no pueden impedir el tránsito ni uso de esta zona por parte de los particulares.

La Autoridad Marítima cobra por esta concesión y el dinero que debe pagar el particular por el desarrollo del proyecto en la zona, es utilizado por la Dirección de Capitanías para la política de gestión institucional.

Esto es, lo que en los hechos y conforme a Ley, debe suceder respecto de los 50 mts de LAM si se pretende tener algún tipo de actividad, permitida por ley, en esta zona.

En el caso del Restaurante Cala, esto no sucedió, no solo porque se contravino la ley, sino más aún, porque los actores políticos involucrados con intereses particulares y de manera corrupta actuaron contra el Estado y el interés común. En el caso que aquí tratamos, el tema de corrupción en la gestión pública no será tratado a fondo, pero vemos claramente que es un contaminante en el proceso de cumplimiento de esta política pública. Volvemos a mencionar la cultura de transgresión que se afianza respecto del Estado y ello en términos de Durand: “Con un Estado débil, debilitado y debilitable institucionalmente, la informalidad y el delito crecen prácticamente incontenibles”³⁵.

La presentación del Caso Concesión del Derecho de Uso de Área Acuática a la empresa CORP FUNG S.A.C., servirá para poder evaluar como funciona la política pública, respecto de los 50 mts de LAM, cuando la normatividad se cumple. Específicamente, se pretende hacer una comparación con la muestra de la Costa Verde en el cual se creó la Autoridad del Proyecto Costa Verde que involucra a 5 municipalidades de la zona, con un Plan Maestro y en el cual el

³⁵ Durand, Francisco, El Perú Fracturado, formalidad, informalidad y economía delictiva. Fondo editorial del Congreso del Perú. 2007. Pág. 113

ordenamiento jurídico, por intereses particulares de índole económica, influenciaron indebidamente en las decisiones de la autoridad estatal, restándole autonomía y efectividad al Estado. Comparación que se hace con la Autoridad Nacional Portuaria (APN) en el Callao, que con iguales competencias, hace respetar la norma. Esto demuestra, que no es necesario contemplar la creación de diversas autoridades que hagan respetar el ordenamiento legal y que plasmen la institucionalidad que de ellas se desprenden. El poder político que las instituciones estatales poseen, les sirve para poder implementar sus políticas y hacer valer sus decisiones frente a casos concretos. En este en específico, el proteger la zona de dominio común.

4.2.- Caso comparativo: la empresa CORP FUNG S.A.C

Presentación del Caso Corp Fung

-La empresa CORP FUNG S.A.C., solicitó el otorgamiento de derecho de uso de área acuática para la construcción de UN (1) muelle embarcadero artesanal multipropósito y UN (1) área para línea de varado como acceso a las instalaciones de su astillero a ubicarse en la playa Los Ferroles, Provincia Constitucional del Callao, departamento de Lima

-La Dirección General de Capitanías (DICAPI) aprobó el 15 de agosto del 2011 el anteproyecto de derecho de uso de un área acuática a favor de la empresa CORP FUNG S.A.C., para la construcción de UN (1) muelle embarcadero artesanal multipropósito a ubicarse en la playa Los Ferroles, Provincia

Constitucional del Callao, departamento de Lima; y el 27 de febrero del 2012, la empresa CORP FUNG S.A.C., dio cumplimiento a la norma sobre la Consulta y Participación Ciudadana en el Proceso de Evaluación de Estudios de Impacto Ambiental, en la modalidad de “Audiencia Pública” no habiéndose presentado observaciones al respecto; a su vez la Dirección de Hidrografía y Navegación de la Marina de Guerra del Perú, comunicó al Director del Medio Ambiente de la Dirección General de Capitanías y Guardacostas, haber evaluado el Estudio Hidro-Oceanográfico presentado por la empresa CORP FUNG S.A.C, encontrándolo conforme.

- El 16 de marzo del 2012 (DICAPI), luego de la evaluación efectuada al Estudio de Impacto Ambiental emitió opinión favorable.
- El Departamento de Riberas y Zócalo Continental de la Dirección del Medio Ambiente estableció que el área solicitada no se superpone con, áreas acuáticas concesionadas, áreas reservadas para la Defensa Nacional, ni con áreas solicitadas por la Autoridad Portuaria Nacional.
- Finalmente, mediante Hoja Informativa de fecha 14 de febrero del 2013, el Director de Medio Ambiente de DICAPI informó que el expediente había cumplido con los requisitos establecidos por la norma y mediante Resolución Directoral N° 281-2013 MGP/DCG de fecha 26 de marzo del 2013, se otorgó a la empresa CORP FUNG S.A.C., el derecho de uso de área acuática por TREINTA (30) años, contados a partir de la fecha de expedición de la citada Resolución, por un área total de 3,479.604 m² ocupado por UN (1) muelle embarcadero artesanal multipropósito y UN (1) área para línea de varado,

ubicarse en la zona de Los Ferroles, Provincia Constitucional del Callao, departamento de Lima.

Evaluación de los hechos del caso Corp Fung:

Las fechas se han detallado para apreciar como un proyecto sigue un proceso de casi más de un año para ser aprobado, los trámites son largos. La evaluación del proyecto no debería requerir tanto tiempo. Más bien, tiene que ser corta, buena y ser de utilidad, para que otros actores con intereses particulares no desistan de ingresar al proceso y actúen contrario a contrario de la norma.

Los proyectos que cumplen con las formalidades y tiempos que establecen la ley y las instituciones que salvaguardan la zona costera en nuestro litoral, tienen generalmente un tiempo de concesión de derecho de uso de 30 años. A lo largo no solo de la Costa Verde sino de toda la franja costera peruana, no se aprecia que los actores políticos involucrados en su resguardo, ya sea Municipalidades y particulares respeten a cabalidad los procedimientos administrativos. El procedimiento utilizado en la realidad consiste en iniciar los proyectos y luego regularizar el trámite pagando multas por actos indebidos. Esta forma de actuar se puede apreciar en la noticia presentada en el diario El Comercio con titular “Máncora: la Marina multa a dueños de hoteles por invadir franja intangible” y que señala: “La Capitanía de Puerto de Talara de la Marina de Guerra del Perú, multó entre el 2011 y 2012 a los dueños de 7 hoteles y una

vivienda particular en el Balneario de Máncora por no respetar la franja intangible de 50 metros que establece la Ley 26620 aprobada en 1996 ni realizar estudios para determinar cuál es la línea de alta marea. De los sancionados, solo el Consorcio Salsomaggiore S.A.C ingresó una solicitud para regularizar su situación”³⁶.

Esperan la notificación por parte de la Autoridad y luego redireccionan sus proyectos hacia el orden. En el trayecto los particulares que son usuarios de las playas, no pueden hacer uso del Derecho que les es legítimo, dígase el de beneficiarse de las playas (las cuales están ocupadas por restaurantes, hoteles, cerradas por particulares miembros de clubes y otros tantos con interés propio) y demandan al Estado la falta de capacidad para gestionar políticas públicas que eliminen toda posibilidad de alteración del medio ambiente, contaminación, discriminación y actos de corrupción; éstos últimos pudieran ser los desencadenantes de que una política pública en los 50 metros de LAM se aprecie como incorrectamente gestionada.

La Autoridad Marítima cumple su función, pero requiere ser dotada de gestores públicos que generen nuevas políticas que innoven en el tema. Las entrevistas realizadas en DICAPI solo muestran una política de gestión conservadora que no da pie al cambio. Es necesario, establecer programas de prevención y de educación respecto de las playas. No se cuenta ni con presupuesto, ni con personal que pueda asumir las funciones a futuro en todo el litoral. Las Capitanías de Puerto tienen a muy poco personal para la

³⁶ El Comercio. Máncora: la Marina multa a dueños de hoteles por invadir franja intangible- 22 de octubre de 2012.

vigilancia y control, quizá verificar lo que sucede en la zona de la Costa Verde en este trabajo de investigación, pretenda mostrar un panorama de lo que sucede en todo el litoral, pero jamás comparable porque la Costa Verde tiene una APCV, a diferencia de todo el litoral que solo cuenta con las Capitanías de Puerto que no se abastecen. Las playas son de todos, pero pareciera ser que en los hechos son de aquellos, que con interés personal y capital, hacen suyo lo que es ajeno y sin el mínimo respeto por una cultura de Desarrollo con Sostenibilidad, no tomando en consideración aquello que recibirán nuestras generaciones futuras.



CONCLUSIONES

1. En el Perú, los ciudadanos tienen el derecho de usar libremente la franja de playa de 50 metros de ancho paralela a la línea de alta marea. Este espacio es inalienable e imprescriptible. Las instituciones del Estado deben velar por el cumplimiento de esta política pública que ha sido establecida para el bienestar de la población. La protección de este espacio recae en la Autoridad Marítima que es la Dirección de Capitanías y Guardacostas (DICAPI).
2. En la franja costera peruana denominada Costa verde, los 50 metros de Línea de Alta Marea están desprotegidos pese a existir una clara política pública y un marco normativo diseñado para la protección en favor del bienestar de la población. No hay una cultura de respeto por el interés común, por el contrario se viene asentando una cultura de transgresión de la normatividad y de las políticas públicas.
3. Habiéndose determinado que la franja de 50 metros de la Línea de Alta Marea es inalienable e imprescriptible, existen actores informales poderosos económicamente, que logran obtener la propiedad de espacios en esa franja y los mecanismos de coacción destinados a que ello no ocurra, o se corrija si ocurre, no funcionan, desvirtuando la aplicación del interés público en el uso de las playas en el Perú.
4. Existe una clara falta de autonomía y efectividad en algunos de los actores formales, que debilitan la capacidad estatal en el tema de

playas en el Perú. La Municipalidad de Barranco que vende un espacio de terreno dentro de los 50 metros de LAM sin tener facultades para hacerlo y la Autoridad del Proyecto Costa Verde que toma conocimiento y se inhibe de dar opinión, son un ejemplo de ello.

5. La Autoridad Marítima es la Dirección de Capitanías (DICAPI) hasta los 50 metros de la franja costera de las playas medidas desde la línea de más alta marea. Actualmente, las Municipalidades de los distritos costeros, entidades privadas y el Poder Ejecutivo a través de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN) irrumpen para la construcción de diferentes proyectos costeros, sin respetar la competencia de la Autoridad Marítima.

Actores en búsqueda de intereses económicos particulares, desorden institucional, contienda de competencia entre las instituciones del Estado comprometidos en este tema, son las causas visibles. Esto se desprende de la revisión del caso de la construcción del Restaurante Cala en la zona de dominio común.

6. La exposición del caso de la construcción del Restaurante Cala, presentado en el presente trabajo de investigación, ha favorecido para determinar el grado de interferencia que pueden tener los actores formales e informales en la implementación de la política pública. Se ha revisado el marco normativo respecto a las funciones y competencias de las agencias estatales, las mismas que están muy bien determinadas; sin embargo en la práctica son desconocidas por las propias instituciones del Estado. Hay una disputa de competencias

entre las agencias estatales, búsqueda de intereses particulares, que entorpecen el buen camino que puede seguir la política pública.

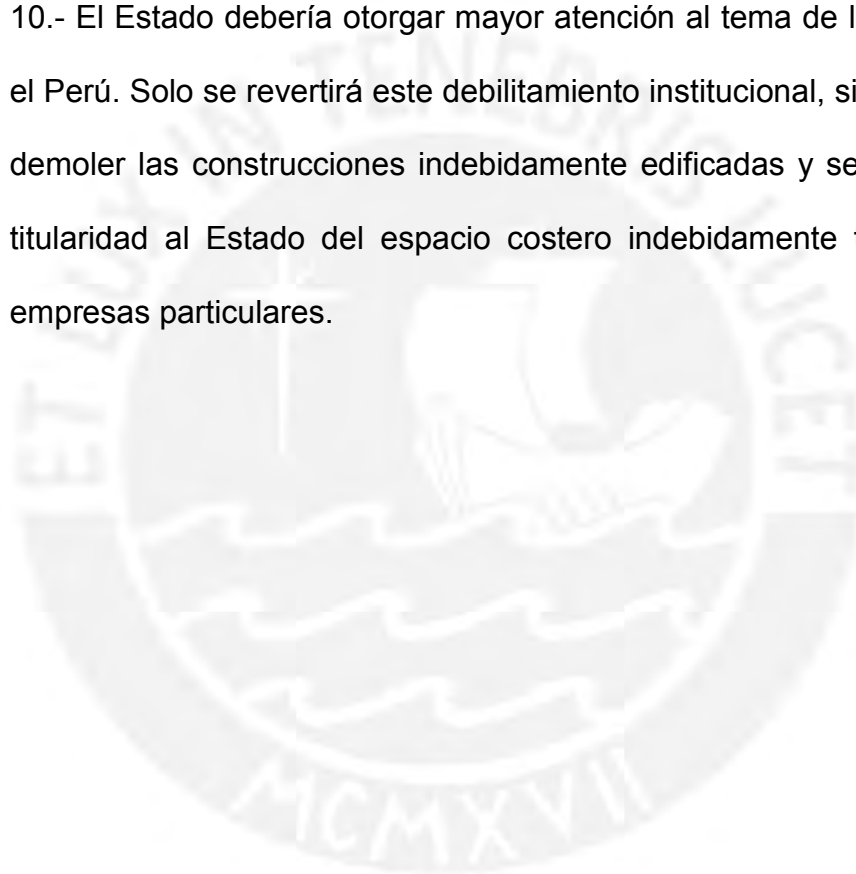
7. El Estado peruano demuestra, en el caso de Cala, que no tiene ni la institucionalidad ni los medios remediales que le den un poder suficiente para poner en cumplimiento la política pública declarada en relación a la franja de 50 metros de playa. Tampoco tiene poder alguno para establecer, luego de quince años, que prime el interés público sobre el interés individual y contrario a la política pública. Existe una clara influencia del poder económico sobre el poder político.

8. Aunque en este estudio no hemos analizado las aristas vinculadas a posibles actos de corrupción, que requerirían una investigación de naturaleza distinta a la realizada, es evidente que la institucionalidad y la flaqueza de los remedios a disposición, abren una amplia ventana a la corrupción pública, de pretender utilizarla funcionarios y particulares interesados.

9.- Se considera necesario buscar mecanismos de protección para la franja de los 50 metros de LAM, toda vez que la política pública está siendo transgredida. Una revisión de la normatividad y funciones que se otorgan a las instituciones, puede ser favorable, si conjuntamente, se elaboran proyectos de publicidad de respecto por esta zona inalienable. Este trabajo de investigación, es una forma de contribuir a que se haga público el desorden institucional y el debilitamiento del Estado peruano. A ello, se suma la insuficiente atención que los gobiernos de turno, han

prestado a este tema. Una década y media sin dar respuesta a una querrela que perjudica la institucionalidad y los derechos de los pobladores peruanos, demuestra la escasez de importancia que pueda tener para el interés común y la relevancia que tiene para el interés particular.

10.- El Estado debería otorgar mayor atención al tema de las playas en el Perú. Solo se revertirá este debilitamiento institucional, si se consigue demoler las construcciones indebidamente edificadas y se devuelve la titularidad al Estado del espacio costero indebidamente transferido a empresas particulares.



BIBLIOGRAFÍA

- 1) ARAGON, Jorge y Yamilé GUIBERT.
2016 Metodología y Diseños de investigación en Política Comparada
Escuela de Gobierno y Política Públicas. Documento Inédito
- 2) BAUTISTA, Oscar Diego: “Política, tecnocracia y Administración
pública” Consulta: 11 de marzo del 2017
<http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/POLITICA,%20TECNOCRACIA%20Y%20%20ADMINISTRACION%20PUBLICA.pdf>
- 3) CONGRESO DE LA REPÚBLICA.
2001 Ley 27444. Ley del Procedimiento Administrativo General. El
Peruano 02 de abril de 2001
- 4) CHIARELLA Harry.
2016 Entrevista 26 de agosto.
- 5) DARGENT Bocanegra, Eduardo.
2012 “El Estado en el Perú, una agenda de investigación” Escuela
de Gobierno y Políticas Públicas PUCP.
- 6) DIRECCION DE CAPITANIAS Y GUARDACOSTAS,
2005 Expediente Cala Mar de Amor.
- 7) DURAND, Francisco
2007 El Perú fracturado. Formalidad, informalidad y economía
delictiva. Fondo Editorial del Congreso del Perú
- 8) EL COMERCIO
2015 El Estado y 50 empresarios se disputan terrenos.
El Comercio Lima. 13 de febrero de 2015.

- 9) GARCIA Pérez, J. Ignacio:
2009 Metodología y diseño de estudios para la evaluación de políticas públicas. Instituto de Estadística de Andalucía. España.
- 10) GRINDLE, Marilee S.
2009 “La Brecha de Implementación”. en Política Pública y Democracia en América Latina: Del Análisis a la Implementación. Monterrey-México.
- 11) MINISTERIO DE DEFENSA
2012 Decreto Legislativo N° 1147
http://www.dicapi.mil.pe/pdf/normas_generales/2016/04-ds-015-2014-de-reglamento-del-dl-1147-el-peruano.pdf
- 12) OLAVARRIA Gambi, Mauricio:
2007 Conceptos Básicos en el Análisis de las Políticas Públicas”, INAP, Chile, año 2007.
- 13) OLÍAS DE LIMA, Blanca:
2001 “La Nueva Gestión Pública”, Pearson Educación S.A, Madrid-España.
- 14) SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE BIENES ESTATALES
1997 Ley 26856, Declaran que las playas del litoral son bienes de uso público, inalienables e imprescriptibles y establecen zona de dominio restringido. Diario Oficial El Peruano. Lima –Perú. 08 de setiembre de 1997.
- 15) VELASQUEZ, Maratuech, Javier,
2016 Entrevista 10 de mayo.