

SOBRE LA LEY DE PLAYAS Y LA DINÁMICA DEL LITORAL

¿Es la dinámica del litoral un elemento determinante en la modificación de la Ley N° 26856?

Las imágenes en blanco y negro siempre han ejercido una fascinación especial en mí, pero esta me dejó maravillado. La tranquilidad del mar que se entrelaza indefinidamente con la arena, rindiéndole respeto al imponente acantilado, marcaban la armonía de la costa más cercana a la ciudad que algún día fue de los reyes. Nada haría presagiar que más de cien años después, formaría parte del caos, del conflicto, de la improvisación y tomaría por nombre: Costa Verde.



PARTE I - USOS E HISTORIA

Saénz Issac, señala que *“las autoridades hispanas, durante los primeros tiempos del asentamiento de Indias, no vieron con buenos ojos la ocupación residencial del área litoral. Las Ordenanzas de población de 1573 señalaban los inconvenientes de formar ciudades próximas a los mares, disponiendo para estas funciones portuarias y defensivas”*.

Indica además, que *“durante el periodo virreinal, el ámbito litoral presentó dos grandes funciones. Por un lado, constituyó el gran escenario y vehículo de comercio intercolonial y ultramarino y por otro, se le asignó funciones militares, en tanto se trataba de un espacio vulnerable a ataques exteriores. Fue un espacio periférico entre la ciudad y el valle, adquiriendo usos como presidio, zona de entrenamiento militar y almacenamiento de mercancías. La infraestructura construida en torno al litoral limeño se desarrolló bajo esas dos vertientes, contempladas ya en las Ordenanzas de Población de tiempos de Felipe II, constituyendo el entorno marítimo puerto y fortificación, en concordancia con sus funciones comerciales y defensivas¹”*.

Asimismo, Rostworowski María indica que *“la tradición pesquera tuvo continuidad a lo largo del virreinato, no obstante el reordenamiento territorial que realizó la administración colonial, durante la primera mitad del siglo XVI y más tarde, tras los desastres naturales de mediados del siglo XVIII, conservándose los patrones de asentamiento, basados en una vinculación directa con el mar, como espacio de residencia y de explotación económica²”*.

PARTE II - ANTECEDENTES LEGALES

Por un lado, durante el oncenio de Augusto B. Leguía se promulgó la Ley N° 4940, en la que por primera vez se tomó en cuenta una distancia para la venta no menor a cincuenta metros de la línea de alta marea, a efectos que quede entre la zona edificada y el mar una faja de terreno destinada para malecones; disponiendo en su artículo 3° que tratándose de ventas de terrenos, solo podrá enajenarse los situados a distancia no menor a cincuenta metros de la línea de alta marea, exceptuándose de esta regla las ventas que tengan por objetos la construcción de establecimientos de baños, muelles u otras obras análogas.

Posteriormente, durante la dictadura de Velasco Alvarado, se promulgó el Decreto Ley N° 17752, Ley General de Aguas, la cual en su artículo 5° señaló que es imprescriptible e inalienable la extensión comprendida entre la baja y la alta marea, más una faja no menor de cincuenta metros de ancho paralela a la línea de alta marea.

PARTE III - LEY N° 26856

En la segunda mitad de la dictadura de Alberto Fujimori, se promulgó la Ley N° 26856, denominada “Ley que declara que las playas son bienes de uso público, inalienables e imprescriptibles y estableció la zona de dominio restringido el 08 de septiembre de 1997” (en adelante Ley de Playas).

La citada Ley en su artículo 1° definió a la playa como 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

¹SÁENZ, ISSAC D. (2005). La Urbe y el Mar: caletas y puertos durante el siglo XVIII. En: Revista Derroteros de la Mar del Sur. Lima N° 13 pp. 124-125.

²ROSTWOROWSKI, María. (1978). Señoríos Indígenas de Lima y Canta. Primera Edición. Lima: Instituto de Estudios Peruanos. Pp. 12-26.

entremezclada con fango más una franja no menor de 50 metros de ancho paralela a la línea de alta marea. Asimismo, de forma innovadora creo la denominada Zona de Dominio Restringido (ZDR), definiéndola como la franja de 200 metros ubicada a continuación de la franja de 50 metros antes descritas, siempre que exista continuidad geográfica en toda esa área.

Casi diez años después, a finales del gobierno de Alejandro Toledo se promulgó el Decreto Supremo N° 050-2006-EF, que reglamentó la Ley de Playas, en el que se hicieron precisiones respecto a la Línea de Alta Marea (LAM), la determinación de la ZDR, las competencias de la Dirección de Capitanías y Guardacostas (DICAPI), municipalidades y otras entidades en Zona de Playa Protegida (ZPP), desafectación de la ZDR y sus causales para adjudicación, entre otros.

PARTE IV - DINAMICA DE LITORAL

La Dinámica del Litoral ha sido definida, entre otros, por Barragán Muñoz como *“el conjunto de cambios, en muchos casos muy activos, que se producen en la zona que comprende la franja costera y que puede comportar grandes variaciones en la morfología litoral”*. Indicando además que, *“la principal fuerza es el movimiento de las grandes masas de agua por medio de olas, las corrientes, las mareas hasta los tsunamis o la variación del nivel del mar”*³.

Entonces, Dinámica de Litoral debe ser entendida como los fenómenos naturales propios de la zona costera (vientos, olas, sedimentación, etc.) que actúan conjuntamente a fin de mantener estables los ecosistemas que en ella coexisten⁴.

PARTE V - LA LEY DE PLAYAS Y LA DINÁMICA DEL LITORAL

A efectos de analizar la Ley de Playas respecto a la Dinámica del Litoral, es importante tener en cuenta el contexto económico en el que fue promulgada; es así, que según Abusada y otros *“en 1997 el Perú era un país diametralmente distinto al de 1990. Junto con la derrota del terrorismo se había reconstruido a la economía, acabado con la hiperinflación, y el país se encontraba en un camino de expansión económica pronunciada. La tasa de crecimiento que se mantuvo baja durante los dos primeros años de la reforma se elevó de manera espectacular a partir de 1993, pues alcanzó un promedio anual de 7.4 por ciento en el periodo 1993-1997, impulsada por el desarrollo dinámico de las exportaciones y la inversión privada”*⁵.

En ese contexto económico se promulgó la Ley N° 26856, la que entre sus objetivos tuvo el de atenuar el acelerado y desordenado crecimiento de las inversiones inmobiliarias en las playas, especialmente en el sur de Lima, que hasta ese momento ya había generado problemas tales como: la restricción del acceso a las playas y la construcción de viviendas, comercios y otros, que ocupaban lo que después sería conocido como Zona de Playa Protegida.

Al respecto, la citada Ley brindó las definiciones de playa y de ZDR, que son estrictamente geomorfológicas, haciendo precisiones exactas respecto a sus dimensiones y a su naturaleza jurídica, incidiendo especialmente en la obligatoriedad de constituir vías de acceso, de establecer servidumbres legales de paso y prohibiendo la adjudicación o construcción en la ZDR.

Lo señalado, nos permite determinar que la playa para el legislador de aquella época fue considerada simplemente como espacio físico territorial, dejando de lado la playa como espacio natural dinámico con hábitats y ecosistemas propios.

Dieciocho años después de la promulgación de la Ley de Playas y con un Reglamento que se limitó a hacer meras precisiones, miope ante un contexto histórico actual que promueve la protección del medio ambiente, las playas se vienen convirtiendo por un lado, en escenarios de desarrollo económico que en la mayoría de los casos no se alinean con las directrices para el ordenamiento territorial planificado, ni mucho menos con la zonificación económica ecología; y, por otro lado, en escenarios de ocupaciones ilegales y constantes invasiones, las cuales, en gran porcentaje, tienen como incentivo la especulación inmobiliaria latente en nuestro país.

³ BARRAGÁN MUÑOZ, Juan Manuel (2010). Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Un diagnóstico. Necesidad de cambio Red IBERMAR (CYTED), Cádiz, pág. 37

⁴ La Dirección General de Ordenamiento Territorial del Ministerio del Ambiente indica que en la zona costera existen diversos procesos litorales que corresponden al conjunto de interacciones dinámicas circunscritas al área de contacto entre las grandes masas de agua y las tierras emergidas que las bordean. Esta confluencia entre tierra y agua implica una zona de interrelación mutua, estando asociado este medio a continuos cambios.

⁵ ABUSADA Roberto, DU BOIS Fritz, MORON Eduardo, VALDERRAMA José (2000). La reforma incompleta: Rescatando los noventa. Primera Edición. Lima. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico y el Instituto Peruano de Economía, pág. 23.

Se debe tener en cuenta que, el derecho a disfrutar de un medio ambiente equilibrado y adecuado se encuentra constitucionalmente reconocido en el inciso 22 del artículo 2º de nuestra Carta Magna, lo cual debería tomarse como punto de partida al momento de legislar respecto a un bien vulnerable como es la playa.

Ahora bien, una posible reforma de la Ley de Playas debería tener como elemento determinante la dinámica del litoral, la cual debe ser comprendida exclusivamente desde el punto de vista científico, debiendo considerarse aquello desde la definición de playa, hasta el desarrollo de medidas de protección ambientales; vale decir, que el enfoque de la reforma debe ser preventivo y de protección de cara a posibles escenarios en los que la Zona de Playa Protegida formará parte importante del crecimiento económico del país.

Cabe indicar además, que la posible reforma de la Ley de Playas debe ir acompañada de muchas otras acciones tales como: el empoderamiento de las municipalidades distritales y provinciales respecto al ordenamiento territorial, al desarrollo urbano y a la zonificación total de sus jurisdicciones; la elaboración de instrumentos de gestión que permitan el desarrollo integral de las Zonas de Playa Protegida de acuerdo a estudios de potencialidad; la coordinación de acciones conjuntas de las entidades directamente involucradas; la actuación ordenada respecto a las ocupaciones ilegales teniendo en claro estadísticas respecto a todo el litoral, sin pretender legislar sobre minorías; la definición de competencias teniendo en cuenta el bien jurídico protegido (medio ambiente, salud, propiedad); entre otros.

Finalmente debo señalar, que en los últimos tiempos la población ha iniciado un reconocimiento del medio ambiente como un bien finito, por lo que su protección ya ha generado manifestaciones importantes, que si bien en muchos casos devienen en violentas, en otros marcan precedentes para que el Gobierno dirija una mirada hacia el futuro, donde el desarrollo sostenible sea entendido como el equilibrio entre la protección ambiental y el crecimiento económico.