

Proyecto de Ley N° 1797/2017 - CR

La Congresista de la República, **MARISA GLAVE REMY** quien suscribe, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y los artículos 22 inciso c), 37, 75 y numeral 2 del artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República del Perú; presenta la siguiente propuesta legislativa:

PROYECTO DE LEY

LEY DE USO Y GESTION DEL SUELO URBANO

CAPITULO I: DISPOSICIONES GENERALES



Artículo 1. OBJETO DE LA LEY

La presente Ley tiene por objeto establecer los principios y reglas generales que rigen el uso, gestión y acceso del suelo urbano y de expansión urbana, y su relación sobre el territorio nacional, para que se articulen eficazmente, se promueva el desarrollo equitativo y equilibrado del territorio, se propicie el ejercicio del derecho a la ciudad, al hábitat seguro, ambiente saludable y a la vivienda adecuada y digna.

Artículo 2. FINALIDAD

Regular las condiciones básicas que garantizan:

- Establecer los mecanismos que permitan a las ciudades disponer del suelo urbanizado o urbanizable, dotado de infraestructura, equipamiento y servicios básicos, con acceso a transporte público, mediante actuaciones coordinadas de todos los niveles de gobierno, ciudadanía y sector privado.
- La justa distribución de las cargas y los beneficios generados por el proceso de urbanización y los instrumentos del desarrollo urbano.
- Evitar la retención especulativa y sobrecostos en la adquisición del suelo, a través de la adopción de normas urbanísticas.
- El fortalecimiento de los Gobiernos Locales en su rol de gestor y/o promotor de las políticas territoriales y de uso de suelo que permitan el desarrollo sostenible y eficiente del medio urbano, el financiamiento la infraestructura urbana y la producción de viviendas de interés social.
- Proteger el suelo, cualquiera sea su clase, de ocupaciones informales e ilegales, mediante la aplicación de medidas preventivas y/o punitivas de conformidad con la normativa sobre la materia.

Artículo 3. ÁMBITO DE APLICACIÓN

Las normas contenidas en la presente Ley, así como sus normas complementarias y reglamentarias, son de obligatorio cumplimiento a nivel nacional.

Artículo 4. PRINCIPIOS GENERALES DE LA LEY

La presente Ley se fundamenta en los siguientes principios:

4.1 El interés común de la ciudad

El Estado promueve el bienestar común y equitativo de las ciudades, garantizando a los ciudadanos el aprovechamiento pleno de los recursos que la misma ciudad ofrece. Ello implica, la realización de proyectos e inversiones en beneficio de la comunidad

urbana en su conjunto, dentro de criterios de equidad distributiva, complementariedad y competitividad económicas, respeto a la cultura y sostenibilidad ambiental, para garantizar el bienestar de todos los ciudadanos.

4.2 La función pública del urbanismo

Las disposiciones que comprenden la planificación y gestión del suelo se adoptan en base al interés público, priorizando las necesidades de la población y garantizando el derecho de los ciudadanos a una vivienda adecuada y digna, a un hábitat seguro y saludable, a espacios públicos de calidad y al disfrute del patrimonio natural y cultural.

4.3 La distribución equitativa de las cargas y los beneficios

El Estado garantiza la distribución equitativa de las cargas generadas por el desarrollo urbano impuestas a la propiedad del suelo y los beneficios que este desarrollo genera en el valor de uso entre los actores involucrados en los procesos urbanísticos, conforme a lo establecido en las normas de planificación urbana y en la presente Ley.

4.4 Ejercicio del derecho de propiedad en armonía con el bien común

La propiedad se ejerce en armonía con el bien común. Ello implica que por razones de interés general (salubridad, seguridad, urbanismo y otros afines) el Estado regula el ejercicio del derecho de propiedad, garantizando su disfrute, a la vez que estableciendo deberes a cargo de sus titulares que armonicen con las necesidades públicas, pudiendo exigir actuaciones de hacer a los propietarios del suelo.

4.5 Evitar el enriquecimiento sin justa causa

Se genera enriquecimiento sin justa causa cuando la persona obtiene ganancias provenientes de la valorización de su propiedad sin haberla producido o generado directamente ni con su esfuerzo ni con su inversión. En aplicación de las reglas de recuperación y participación en incremento del valor del suelo, el Estado evita el enriquecimiento sin justa causa.

4.6 La equidad territorial

Las decisiones que se adopten en el territorio propenderán a garantizar a la población que allí se asiente, igualdad de oportunidades para el aprovechamiento del suelo, con desarrollo sostenible, a una vivienda adecuada y digna y el acceso a servicios básicos que garanticen calidad de vida.

4.7 Participación ciudadana y transparencia

La participación ciudadana en la planificación y gestión de las ciudades, así como los mecanismos de información pública, transparente y rendición de cuentas, contribuye a la generación de valor público y al derecho ciudadano al control social.

Artículo 5. DEFINICIONES

Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

- **Aprovechamiento urbanístico:** Es el beneficio resultante de la edificabilidad y los usos que el planeamiento urbano le asigne al suelo. El Gobierno Local asigna y autoriza el aprovechamiento urbanístico. El aprovechamiento urbanístico no es una condición inherente al suelo; está condicionado a decisiones públicas de carácter urbano.
- **Beneficios:** Es la asignación de edificabilidad en los suelos urbanos y de expansión urbana.



- **Cargas:** Es la asignación de obligaciones urbanísticas emanadas de la entrega de beneficios.
- **Ciudad:** Se define como la conjunción de dos importantes elementos; la actividad humana organizada y su expresión física en determinado espacio. Una ciudad, también denominada urbe, es una creación humana que se caracteriza por el uso intensivo del territorio, por un elevado grado de interacción social. Esta complejidad de usos y relaciones requiere la existencia de planeamiento urbano y políticas urbanísticas para ordenar el uso y disfrute del territorio.
- **Coefficiente de aprovechamiento básico (CAB):** Se encuentra determinado por la posibilidad de uso y aprovechamiento del suelo. El coeficiente de aprovechamiento básico es el nivel básico de goce y disposición del suelo que permita a su titular, obtener utilidad en términos de valor de uso o valor de cambio, el mismo que se encuentra garantizado por el Estado. El CAB constituye un índice urbanístico determinado por la relación entre el área construida y el área del terreno. El CAB igual a 1 significa que el área construida es igual al área de terreno. El CAB es determinado por la Municipalidad Provincial en los Planes Urbanos.
- **Instrumentos de gestión del suelo:** Son herramientas técnicas y jurídicas que tienen como finalidad viabilizar la adquisición y la administración del suelo necesario para el cumplimiento de las determinaciones del planeamiento urbano y de los objetivos de desarrollo municipal o metropolitano.
- **Suelo creado:** Es la superficie que otorga la ciudad por encima del CAB y que la Municipalidad Provincial transfiere de manera onerosa, pues su aprovechamiento genera costos para la ciudad.

CAPITULO II: ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y PLANIFICACION URBANA

Artículo 6. DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Es el proceso para organizar espacial y funcionalmente las actividades y los recursos en el territorio, a partir de la toma de decisiones concertadas con los actores sociales, económicos y políticos, teniendo en cuenta las condiciones ambientales, sociales y económicas. La planificación del ordenamiento territorial está enmarcada en la Trigésimo Cuarta Política de Estado del Acuerdo Nacional, en Ordenamiento y Gestión Territorial.

El Estado garantiza dicho proceso, de acuerdo con la normativa vigente y las metodologías para implementar dichas políticas, en los distintos niveles de gobierno.

El ordenamiento territorial tiene por objeto, garantizar el uso racional de los recursos del territorio, la defensa del patrimonio natural y cultural del territorio; y, reglamentar las intervenciones en el mismo, proponiendo e implementando criterios que orienten la formulación y ejecución de políticas públicas.

Artículo 7. DE LA PLANIFICACIÓN URBANA

La Planificación no solo está relacionada con el rol del Estado en sus diferentes niveles para intervenir en el diseño, administración y mantenimiento de las ciudades, sino también participan las organizaciones de la sociedad civil y los desarrolladores urbanos. Por su carácter horizontal, la comunidad adquiere un rol fundamental en la construcción de la

ciudad, haciendo valer sus necesidades e intereses y siendo capaz de intervenir en los procesos de toma de decisiones. En ese sentido, los actores principales en los procesos de planificación urbana son: el Estado, la sociedad civil y el sector privado.

La planificación y el ordenamiento territorial tienen por finalidad complementar la planificación económica, social y ambiental con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su conservación y aprovechamiento sostenible.

Los Gobiernos Regionales y Locales coordinan sus políticas de ordenamiento territorial entre sí y con el Gobierno Nacional, considerando las propuestas que al respecto formule la sociedad civil. Los Instrumentos técnicos sustentatorios para el ordenamiento territorial son: la Zonificación Ecológica Económica (ZEE) y el Plan de Ordenamiento Territorial (POT).

Los Gobiernos Locales como entidades de la organización territorial del Estado y canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos públicos, tienen la obligación de la formulación, aprobación y ejecución de los Planes Urbanos a través de las Municipalidades Provinciales y Distritales conforme a sus competencias y bajo responsabilidad, conforme a lo establecido en la Ley Orgánica de Municipalidades y el Plan Nacional de Desarrollo.

Los Gobiernos Locales son responsables de aprobar los siguientes instrumentos normativos:

- a. Plan de Acondicionamiento Territorial (PAT) de nivel provincial.
- b. Plan de Desarrollo Urbano, Plan Urbano Distrital, Esquema de Ordenamiento Urbano, Planes Específicos y Planeamiento Integral.

Artículo 8. VIGENCIA DE LOS PLANES

En relación al aspecto temporal, el horizonte de planeamiento del Plan de Acondicionamiento Territorial y del Plan de Desarrollo Metropolitano es de largo plazo hasta veinte (20) años, de mediano plazo hasta diez (10) años y de corto plazo hasta cinco (05) años.

El horizonte de planeamiento de los demás Planes Urbanos Locales es de mínimo diez (10) años para el largo plazo, hasta cinco (05) años, mediano plazo y un horizonte de corto plazo de dos (02) años.

Aprobado el Plan Urbano según la normatividad vigente, no se permite su modificación antes de la fecha correspondiente. Durante los cinco (05) años posteriores a la fecha de aprobación, solamente podrán modificarse los planes por causa de necesidad o interés público, debidamente justificada y aprobada por la Municipalidad Provincial correspondiente. Cualquier otra modificación anterior al plazo establecido, requiere de la elaboración de un Plan Específico que guarde clara relación con los criterios establecidos en el Plan Urbano.

Las Municipalidades Provinciales y Distritales están obligadas a implementar un equipo técnico especializado con el objeto de elaborar la propuesta de actualización del Plan Urbano dentro de los dos años anteriores al término de su vigencia, bajo responsabilidad.

Los Gobiernos Locales deben remitir los Planes Urbanos al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y a la Contraloría General, a fin que dichos organismos supervisen su cumplimiento.

CAPÍTULO III: SUELO

SUBCAPITULO I: Definiciones y Clasificación

Artículo 9. SUELO URBANO NATURAL

El suelo urbano es un recurso natural y limitado cuya conformación física – espacial es la siguiente:

- 9.1 **Suelo:** superficie de la tierra, que sirve como base material para el desarrollo de las actividades humanas y se encuentra limitado por las áreas de expansión urbana y por las regulaciones urbanísticas.
- 9.2 **Subsuelo:** es el espacio que se encuentra por debajo del nivel del suelo, su uso y explotación se hará conforme con las limitaciones legales correspondientes.
- 9.3 **Sobresuelo:** Porción de área que se proyecta encima del suelo, su uso y explotación se hará conforme con las limitaciones legales correspondientes.

En la presente ley, la denominación suelo comprenderá a las tres dimensiones señaladas en el presente artículo.

Artículo 10. CLASIFICACIÓN DEL SUELO

El suelo se divide en:

- 10.1 **Suelo Urbano:** Está constituido por áreas ocupadas con asignación de usos, actividades con dotación de servicios o instalaciones urbanas; así como, por áreas ocupadas dentro del perímetro urbano con un proceso de urbanización incompleto.
- 10.2 **Suelo Urbanizable:** Está constituido por el territorio declarado apto para la expansión urbana. Pueden establecerse como tales, reservas de uso urbano futuro, que no pueden ser habilitadas hasta el momento en que la municipalidad provincial lo disponga.
- 10.3 **Suelo No Urbanizable:** Está constituido por las áreas no aptas para urbanizar:
 - De protección paisajista, espacios de interés geológico, de valor agrícola, de interés ecológico.
 - De reserva natural o área protegida.
 - De yacimientos arqueológicos o paleontológicos.
 - Que alberga recursos hídricos, como cabeceras de cuenca, lagos y ríos.
 - En el cual se ejercen actividades agrícolas, ganaderas, forestales y actividades análogas

No se permite la ocupación no autorizada en suelo no urbanizable. El funcionario o servidor público que otorgue algún tipo de derecho o promueva la ocupación del suelo no urbanizable será sancionado penalmente conforme a lo dispuesto en el artículo 376-B del Código Penal y afines, siendo nulo de pleno derecho el título otorgado.

SUBCAPITULO II: Implicancias del Bien Común en la Propiedad del Suelo

Artículo 11. EJERCICIO DEL DERECHO DE PROPIEDAD EN ARMONÍA CON EL BIEN COMÚN

El bien común y el interés general son principios inherentes al ejercicio del derecho de la propiedad conforme la Constitución Política del Perú. Es por ello, que legitiman al Estado, al Gobierno Regional y al Gobierno Local, a exigir un conjunto de deberes y obligaciones para su debido ejercicio.

La propiedad en el ámbito urbano, se concreta en el conjunto de derechos y deberes que el Estado a través del Gobierno Local regula en su calidad de sujeto activo. Esta regulación le atribuye al propietario, sujeto pasivo, cargas y reglas en el ejercicio de su derecho de propiedad.

Artículo 12. DERECHOS Y GARANTÍAS DE LA PROPIEDAD DEL SUELO

La propiedad del suelo incluye los siguientes derechos y garantías:

1. Uso, disfrute, disposición y reivindicación de la propiedad del suelo de conformidad con lo establecido en el artículo 923 del Código Civil.
2. A conocer oportunamente los beneficios y cargas derivados de la regulación urbanística.
3. El Gobierno Local no puede limitar el disfrute del núcleo esencial del derecho de propiedad, que está garantizado y se traduce en el nivel básico de goce y disposición de un bien y aprovechamiento del suelo.

Artículo 13. EJERCICIO DEL DERECHO DE PROPIEDAD

El derecho de propiedad se ejerce conforme a:

1. Las normas de planeamiento urbano, zonificación, habilitación urbana y de edificación.
2. El coeficiente de aprovechamiento otorgado por la Municipalidad Provincial.
3. Las condiciones de edificación que establezcan las licencias municipales, las que deben constar en el Registro de la Propiedad.
4. Cuando se trate de bienes inmuebles integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación, las normas que regulan los mismos.
5. Cuando se trate de subsuelo urbano, ello no comprende los recursos naturales, los yacimientos y restos arqueológicos, otros bienes regidos por leyes especiales ni las reservas para líneas de transporte subterráneo.
6. Las demás que se establezcan por leyes de la materia.

Toda contravención a las normas urbanísticas vigentes se considera nula de pleno derecho, debiendo el Gobierno Local hacer uso de la nulidad administrativa prevista en la Ley 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, bajo responsabilidad.

Artículo 14. OBLIGACIONES DEL EJERCICIO DEL DERECHO A LA PROPIEDAD

1. Los propietarios del suelo usufructúan su bien dentro de los usos previstos por el plan urbano.



2. Conservar el predio en las condiciones legales de seguridad, salubridad, accesibilidad universal, ornato y las demás que exijan las leyes.
3. Ceder al Estado, el porcentaje de suelo destinado a espacio público, infraestructuras y equipamientos, de conformidad con lo establecido por la Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y Edificaciones y la normatividad aplicable.
4. Otras que establezca la autoridad competente.

Artículo 15. CARGA DE CONSERVACIÓN

En los casos de inejecución injustificada de obras de conservación de los predios declarados inhabitables cuya situación ponga en riesgo inminente a la ciudadanía, se hará constar una carga de conservación en el rubro de cargas y gravámenes del Registro de Predios del inmueble. Esta habilita al Gobierno Local a asumir la facultad de efectuar la obra de conservación con cargo al propietario, pudiendo hacerse pago de la deuda generada con el inmueble, en última instancia.

Artículo 16. EL ABANDONO

El abandono de la propiedad es el acto jurídico que da lugar al nacimiento de un derecho real de propiedad sobre un predio a favor de la Municipalidad Distrital de la jurisdicción en donde se encuentre el bien inmueble.

Los predios que se adquieran en propiedad por abandono, formarán parte integrante del Banco de Tierras. En caso de seguirse un procedimiento de saneamiento físico legal con fines de renovación urbana será aplicable lo dispuesto en la Ley 29415.

CAPITULO IV: INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DEL SUELO

SUBCAPÍTULO I: Conceptos Generales

Artículo 17. DEFINICION

Los instrumentos de gestión del suelo son herramientas técnicas y jurídicas que coadyuvan al cumplimiento de los planes urbanos y los objetivos del desarrollo urbano. Ellos facilitan el acceso equitativo y eficiente al suelo, la administración del suelo necesario para el cumplimiento de las determinaciones del planeamiento urbano y de los objetivos de desarrollo municipal.

Artículo 18. ZONIFICACIÓN DE LOS USOS DEL SUELO

Es la herramienta técnico legal que condiciona y regula el ejercicio del derecho de propiedad predial respecto al uso y ocupación que se le puede dar, en armonía con las orientaciones y proposiciones de los planes urbanos, y del bien común.

La zonificación que regula el uso del suelo se concreta en los siguientes instrumentos técnico-normativos: El Plano de Zonificación de los Usos del Suelo; el Reglamento de Zonificación de los Usos del Suelo y el Índice de Usos para la Ubicación de Actividades Urbanas.

Es la normativa básica para posibilitar los procesos de habilitación urbana, subdivisión, rehabilitación y reurbanización, así como también procesos de saneamiento físico-legal de asentamientos humanos en áreas no desarrolladas, y para procesos de construcción de edificaciones nuevas, remodelación y renovación urbana.

Artículo 19. CAMBIOS DE ZONIFICACIÓN DE LOS USOS DEL SUELO

Es el proceso técnico legal, por el cual se modifican las calificaciones de zonificación que recaen sobre los predios. Pueden ser propuestos a pedido de parte (propietario) o de oficio por la Municipalidad interesada. Su aprovechamiento se enmarca conforme a lo dispuesto en el artículo 29 de la presente Ley.

La solicitud de cambio de zonificación puede referirse a uno o más componentes o parámetros contenidos en la norma vigente: zona de uso predominante, usos permitidos, parámetros urbanísticos, parámetros arquitectónicos, afectaciones por obras de carácter provincial.

Artículo 20. REURBANIZACIÓN

Es el proceso a través del cual se recompone la trama urbana existente, mediante la reubicación o redimensionamiento de las vías, áreas públicas y áreas de aprovechamiento. Puede incluir la acumulación y posterior subdivisión de lotes, la demolición de edificaciones y cambios en la infraestructura de servicios.

Los casos de acumulación y/o subdivisión de lotes, que no incluyan la reubicación o redimensionamiento de vías, no constituyen procesos de reurbanización.

Los procesos de reurbanización requieren la constitución de una Unidad de Gestión Urbanística. En consecuencia se deberá contar con un Plan Específico para el planeamiento y gestión del área urbana comprendida dentro de este proceso.

El proceso de reurbanización, puede incluir el reordenamiento de áreas de recreación pública, siempre que no se reduzcan su superficie ni la calidad de instalaciones existentes, que deben tender a su ampliación. Están sujetos a los trámites correspondientes de habilitación urbana con construcción simultánea y no están sujetos a aportes adicionales a los existentes. Solo los casos que se originen en la reubicación de áreas de equipamiento urbano, estarán sujetos a aportes de habilitación urbana.

Artículo 21. RENOVACIÓN URBANA

Intervención sobre tejidos urbanos, determinados en los planes urbanos como Zonas de Renovación Urbana que se encuentran en una situación tal de deterioro físico, social y a menudo económico que demandan una acción ya no exclusivamente sobre un aspecto de dicho deterioro, sino sobre el conjunto de aspectos. Las Zonas de Renovación Urbana deben estar claramente delimitadas como acto inicial y forman parte integrante de los planes urbanos de la ciudad. La renovación urbana considera los derechos de los residentes de tales áreas dentro de sus planes de intervención. La renovación urbana de áreas protegidas –centros históricos, áreas patrimoniales- debe respetar el trazado urbano y las edificaciones que son protegidas por ley.

Artículo 22. CATASTRO URBANO

Es el inventario técnico descriptivo de los bienes inmuebles, infraestructura pública, espacios urbanos y mobiliario urbano de un centro poblado debidamente clasificado de acuerdo a aspectos físicos, legales, fiscales y económicos. Constituye una fuente de información para la planificación y la gestión urbana, así como para la tributación local por su carácter de servicio público.

Su actualización y mantenimiento es competencia de los Gobiernos Locales, conforme a la normativa vigente sobre la materia y bajo responsabilidad. Los gobiernos locales pueden suscribir convenios, pedir apoyo las entidades que conforman el Gobierno Nacional para tales efectos.

A través del levantamiento catastral, se obtiene información gráfica y alfanumérica georeferenciada, correspondiente a los predios de una determinada circunscripción territorial.

Artículo 23. ACUMULACIÓN DE LOTES

La acumulación de lotes tiene por objeto constituir una nueva unidad inmobiliaria cuyos requisitos y procedimientos están regulados por el Reglamento de Inscripciones de Registro de Predios.

En el caso que la acumulación de lotes busque promover procesos de densificación habitacional en áreas consolidadas, pueden establecerse incentivos con tal propósito, de acuerdo a los parámetros y límites legales.

SUBCAPÍTULO II:

Instrumento para la Distribución Equitativa de las Cargas y Beneficios

Es aquel que promueve el reparto equitativo de los beneficios derivados del planeamiento urbano y la gestión del suelo entre los actores públicos y privados involucrados en función de las cargas asumidas, a través de Unidades de Gestión Urbanística – UGU.

Artículo 24. UNIDAD DE GESTIÓN URBANÍSTICA – UGU

La Unidad de Gestión Urbanística – UGU, es un mecanismo asociativo de gestión del suelo, conformado por personas naturales y/o jurídicas que actúan a partir de un proyecto urbanístico que los une, para desarrollar un sector o la totalidad de un área con fines de Habilitación Urbana con o sin Construcción Simultánea, Reurbanización o de Renovación Urbana, a través de la elaboración de un Plan Específico. Tiene como objeto, promover el uso racional del suelo, garantizar el cumplimiento de las normas urbanísticas, y proveer las infraestructuras y equipamientos públicos.

La Unidad de Gestión Urbanística determinará la modalidad y las condiciones para asegurar la funcionalidad del diseño de los sistemas públicos de soporte tales como la vialidad, equipamientos, espacio público y áreas verdes. La implementación del reparto equitativo de cargas y beneficios mediante la gestión asociada de los propietarios de los predios será contemplada en el Plan Específico.

Artículo 25. TITULARES DEL PROYECTO URBANISTICO

Son titulares del proyecto urbanístico, los siguientes:

- a. Los propietarios de los predios e inversionistas: En el proyecto urbanístico del Plan Específico de la UGU, intervienen los propietarios de los predios del área delimitada y/o los inversionistas, quienes pueden ser personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, públicas o privadas.
- b. La Municipalidad Distrital o Provincial de la jurisdicción del proyecto: La UGU incluye necesariamente a la Municipalidad Distrital o Provincial en cuya jurisdicción se ejecuta el proyecto, la cual tiene porcentaje de participación equivalente a las áreas de suelo que se encuentran bajo su administración. El Plan Específico debe contemplar el aporte de un área adicional de suelo para uso público en función al mayor aprovechamiento de los propietarios que se otorgue al terreno. El aporte de los propietarios está constituido por el valor de sus predios o inversiones que se comprometan a realizar.

Artículo 26 DERECHOS DE LOS PROPIETARIOS DE SUELO DE UNA UNIDAD DE GESTION URBANÍSTICA

Los propietarios de suelo vinculados a una unidad de gestión urbanística, tienen derecho a las siguientes acciones, de acuerdo con el reparto equitativo de las cargas y los beneficios:

- a. Participar en los beneficios derivados del aprovechamiento urbanístico otorgado por el planeamiento, en proporción del valor del suelo aportado.
- b. Ser compensado por las cargas urbanísticas que no puedan ser distribuidas de forma equitativa al interior de la unidad de actuación urbanística.

Artículo 27. CONTENIDO DEL PLAN ESPECÍFICO DE LA UGU

El Plan de la UGU, sea de iniciativa pública, privada o mixta, está sometido a la aprobación del correspondiente gobierno local, que exigirá lo siguiente:

- a. La identificación y aplicación de los instrumentos de gestión determinados en esta Ley.
- b. Un proyecto de habilitación urbana, reurbanización o renovación urbana.

La aprobación de un proyecto de subdivisión o reestructuración de la propiedad, en el suelo incluido en una unidad de gestión urbanística, debe ir acompañado del correspondiente proyecto de urbanización o renovación urbana y de reparto de cargas y beneficios.

SUBCAPÍTULO III: Instrumentos de Financiamiento del Desarrollo Urbano

Los instrumentos de financiamiento del desarrollo urbano, son mecanismos que permiten la participación de la sociedad en los beneficios económicos producidos por la planificación urbana y el desarrollo urbano. Se implementan por decisión pública cuando:

- a. Se transforma el suelo rural en urbano o de expansión urbana
- b. Se modifican los usos del suelo
- c. Se autoriza un mayor aprovechamiento del suelo

Artículo 28. PARTICIPACIÓN EN EL INCREMENTO DEL VALOR DEL SUELO, POR LA TRANSFORMACION DE RURAL A URBANO O DE EXPANSION URBANA

La decisión soberana sobre la ampliación de la extensión del perímetro urbano es competencia de la Municipalidad Provincial. Cuando se amplía el perímetro urbano se genera una serie de cargas (costos) para la ciudad tales como la implementación de redes de agua y alcantarillado, de espacios públicos, de equipamiento urbano, entre otros, y, a su vez se genera un beneficio económico a los propietarios incluidos en la expansión en cuanto dicha decisión incrementa exponencialmente el valor de esa propiedad. A fin de procurar una adecuada distribución de cargas y beneficios y neutralizar cualquier enriquecimiento sin justa causa, el instrumento de participación en el incremento del valor del suelo permite a la ciudad representada por la Municipalidad Provincial recuperar una fracción del incremento a objeto de sufragar los costos generados por las consecuencias de la expansión urbana.

Mediante este instrumento la Municipalidad Provincial obtiene un porcentaje del incremento del valor del suelo, que no será menor al 30% ni mayor al 70%, generado por la decisión de asignación de zonificación urbana y/o anexión al área urbana que otorga dicha autoridad, sobre un predio rural.

Artículo 29. PARTICIPACIÓN EN EL INCREMENTO DEL VALOR DEL SUELO, POR LA MODIFICACION DE LOS USOS DE SUELO

La decisión soberana sobre el uso y aprovechamiento del suelo es competencia de la Municipalidad Provincial. Cualquier cambio de uso o aprovechamiento del suelo genera una serie de cargas (externalidades) para la ciudad tales como el incremento de la demanda en vías, redes de agua y alcantarillado, de espacios públicos, de equipamiento urbano, entre otros, y, a su vez se genera un beneficio a los propietarios en cuanto se incrementa el valor de su propiedad.

Todo propietario tiene derecho a explotar el núcleo esencial del derecho de propiedad, que se traduce en el nivel mínimo de goce y disposición de un bien que permita a su titular obtener utilidad en términos de valor de uso o valor de cambio que justifiquen la presencia de un interés privado en la propiedad. Este derecho solo puede ser afectado por causa de una necesidad pública o seguridad nacional, declarada por ley, y previo pago en efectivo de indemnización justipreciada que incluya compensación por el eventual perjuicio.

El aprovechamiento adicional por encima del nivel mínimo de goce que se origine en una decisión gubernamental soberana y que genere enriquecimiento sin justa causa, debe ser recuperado en parte por la Municipalidad Provincial.

Los Gobiernos Provinciales establecerán un porcentaje que recibirán como una retribución económica por parte del beneficiario en los siguientes supuestos:

- a. El cambio de zonificación de los usos del suelo, a uno de mayor rentabilidad o aprovechamiento.
- b. La autorización de un mayor aprovechamiento del sobresuelo en mayores derechos edificatorios, por el incremento del área techada y/o mayor altura de edificación, y cualquier otra modificación.

Artículo 30. RECURSOS OBTENIDOS POR LA PARTICIPACIÓN EN EL INCREMENTO DEL VALOR DEL SUELO

Los recursos obtenidos con la aplicación de la participación en el incremento del valor del suelo derivado por el mayor aprovechamiento del sobresuelo y de las modificaciones de uso del suelo, se aplicarán a lo siguiente:

- a. Construcción y mantenimiento de equipamientos urbanos y comunitarios
- b. Creación y mantenimiento de espacios públicos y áreas verdes
- c. Ejecución de programas y proyectos de viviendas de interés social
- d. Protección de áreas de interés histórico, cultural o paisajístico

Artículo 31. POTENCIAL DE EDIFICACIÓN TRANSFERIBLE

Consiste en el instrumento de gestión urbana mediante el cual se traslada el potencial derecho de edificación otorgado por el Coeficiente de Aprovechamiento Básico del sobresuelo urbano de un predio privado o público de dominio privado que la ciudad desea preservar ubicado en una Zona Generadora, a otro predio ubicado en una Zona Receptora.

La Zona Receptora puede ser propia o de terceros, sin que haya pérdida del derecho de propiedad del suelo y subsuelo urbano en los que se asienta el predio emisor.

Artículo 32. OBJETIVOS DE LA TRANSFERENCIA DEL POTENCIAL EDIFICATORIO

Los objetivos de la transferencia de potenciales de edificación son:

- a. Proteger y conservar las zonas monumentales y centros históricos.
- b. Preservar las áreas verdes o de conservación ambiental.
- c. Preservar o ampliar las áreas para la creación o ampliación de espacios públicos o para la construcción o ampliación de vías en el área urbana de las ciudades.

Artículo 33. MECANISMOS PARA LA DETERMINACIÓN DEL POTENCIAL DE EDIFICACIÓN TRANSFERIBLE

Para la determinación del potencial de edificación transferible se incorpora en el Plan de Desarrollo Urbano lo siguiente:

1. Las zonas emisoras del potencial de edificación transferible
 - a. Predios ubicados en zonas monumentales y centros históricos.
 - b. Predios ubicados en áreas verdes o de conservación al interior o en el borde urbano.
 - c. Predios ubicados en áreas reservadas para la creación o ampliación de espacios públicos y/o de recreación pública y/o construcción o ampliación de vías primarias en el área urbana de las ciudades.

2. Las zonas receptoras de los derechos de edificación transferibles son predios localizados con frente a vías primarias o metropolitanas o en zonas identificadas para desarrollos urbanos en los Planes de Desarrollo Urbano.
3. Los límites máximos del potencial de edificación transferible en las zonas generadoras y receptoras de los mismos se establecen en función de sus capacidades físico - espaciales y ambientales.
4. Las compensaciones entre zonas generadoras y receptoras, pueden ocurrir al interior de un mismo distrito o entre diferentes distritos, de acuerdo a los planes urbanos.

Artículo 34. CONTRIBUCIÓN ESPECIAL DE OBRAS PÚBLICAS

Es el instrumento que permite la participación de los propietarios de los predios favorecidos por la ejecución de la obra pública en su financiamiento. La autoridad responsable de una obra pública podrá recuperar en un plazo máximo de cinco años el valor de la inversión a través del cobro de una alícuota que corresponde a los predios directamente beneficiados por el aumento de su valor, siempre y cuando el proyecto y su costo hayan sido publicitados con anterioridad a los propietarios de los predios beneficiados.

El establecimiento, la distribución y el recaudo de la contribución de la valorización se harán por la entidad pública que se encargue de la ejecución de la obra.

Son condiciones para su utilización demostrar que el valor del predio aumentará y no se recuperará de ese predio más que la alícuota que le corresponde del costo directo de la obra.

SUBCAPITULO IV: Instrumentos que Regulan el Acceso al Suelo

Son instrumentos cuyo propósito es evitar las prácticas especulativas sobre el suelo y que permiten facilitar la adquisición de suelo público y privado para el desarrollo de actuaciones urbanas.

Artículo 35. DERECHO DE ADQUISICIÓN PREFERENTE

Es la facultad reconocida a favor del Gobierno Nacional, Regional y/o Local competente para identificar predios con el objeto de propiciar la consolidación de infraestructura pública, de equipamiento público, así como la construcción de viviendas de interés social.

En caso de venta del predio identificado por el del Gobierno Nacional, Regional o Local, el propietario debe ofrecerlo en primer lugar a la entidad que lo identificó como de interés para la consolidación de infraestructura pública, equipamiento público o la construcción de viviendas de interés social.

En caso que la entidad que identificó el predio como de interés preferente no responda al propietario que ofrece en venta el predio en el plazo de 60 días calendario, el propietario podrá proceder a la venta a terceros.

Los bienes adquiridos mediante adquisición preferente no serán desafectados al uso o servicio público dentro de los veinte años posteriores. Sobre estos inmuebles solo se permite la utilización del derecho de superficie para la construcción de vivienda de interés social.

Artículo 36. DECLARACIÓN DE ZONAS ESPECIALES DE INTERÉS SOCIAL

Los Gobiernos Locales, en los planes de desarrollo urbano y planes específicos, podrán declarar zonas especiales de interés social que deberán integrarse o estar integradas a las zonas urbanas o de expansión urbana. Estas zonas deben ser urbanizadas para la construcción de proyectos de vivienda de interés social y para la reubicación de personas que se encuentren en zonas de riesgo.

Artículo 37. ANUNCIO DE PROYECTOS PÚBLICOS

El Estado a través de sus tres niveles de Gobierno desarrolla proyectos de infraestructura pública de interés público para lo cual requiere la adquisición de predios.

Es el instrumento que permite fijar el avalúo de los inmuebles dentro de la zona afectada por el proyecto de infraestructura pública, al valor de la fecha del anuncio público de las obras o de la adquisición del predio, la que sea más conveniente para la economía del proyecto, a fin de evitar el pago de un sobreprecio en el caso de adquisición del predio.

El Gobierno Nacional, Regional o Local competente, hará el anuncio de manera obligatoria y se realizará mediante acto administrativo que será publicado en el Diario Oficial El Peruano y un diario de circulación en la localidad donde se realizará la obra, en la página electrónica institucional de la entidad ejecutora o concedente, Proinversión o el Organismo Supervisor de la Contrataciones del Estado, y será notificado al propietario del predio e inscrito en el Registro de Predios respectivo como anotación preventiva, en el que se establecerá el área de influencia del proyecto y su plazo de inicio, que no será superior a diez (10) años desde su inscripción.

En el caso de no concretarse el proyecto anunciado en el plazo establecido, el acto administrativo quedará de oficio sin efecto, debiendo notificarse a los propietarios de los predios afectados y al registrador de la propiedad.

Artículo 38. DESARROLLO OBLIGATORIO Y PRIORITARIO

La ciudad debe garantizar el pleno aprovechamiento del suelo urbano y la edificación de inmuebles públicos y privados, no utilizados o no ocupados, en cumplimiento del ejercicio de la propiedad en armonía con el bien común. En ese sentido, el Gobierno Local está legitimado para regular el proceso de construcción obligatoria.

La construcción obligatoria es la obligación impuesta al propietario cuyo predio es identificado como prioritario de construcción, cuyo sustento debe ser debidamente acreditado en armonía con el bien común. La declaratoria de desarrollo o construcción prioritaria estará contenida en el Plan Urbano.

El desarrollo obligatorio y prioritario, se realiza en los siguientes supuestos:

1. Los terrenos o inmuebles urbanizados sin construir, localizados en suelo urbano, de propiedad pública o privada que hayan sido declarados como de construcción prioritaria, tendrán tres (03) años de plazo para ser desarrollados.
2. Los terrenos urbanizables no urbanizados localizados en suelo urbano, de propiedad pública o privada, declarados como de desarrollo prioritario, deben de urbanizarse dentro de los tres (03) años siguientes a su declaratoria. El Gobierno Local podrá adicionar lo señalado en el numeral 1 del presente artículo.

La sanción impuesta ante el incumplimiento de la obligación de desarrollo obligatorio y prioritario es la iniciación del procedimiento de enajenación forzosa.

Artículo 39. ENAJENACIÓN FORZOSA

La iniciación del proceso de enajenación forzosa procederá cuando las obras de urbanización o construcción, según sea el caso, no se inicien en los términos señalados en el artículo 38.

La enajenación forzosa se refiere únicamente a la parte no urbanizada o construida del predio. En ningún supuesto se realizará sobre la parte urbanizada o construida.

Corresponderá a la Autoridad Distrital o Provincial, mediante resolución motivada, establecer el inicio del proceso de enajenación forzosa. En dicha resolución se especificará el uso o destino que debe darse al inmueble, de conformidad con lo establecido en el Plan Urbano y normas urbanísticas que lo desarrollen.

Una vez que quede firme el acto administrativo que ordena la enajenación forzosa, esta se inscribirá en los Registros Públicos. Los predios afectados no podrán ser objeto de transferencia, a partir de la fecha de inscripción. Ninguna autoridad podrá otorgar licencias, bajo responsabilidad.

Una vez se produzca la inscripción prevista en el párrafo anterior, corresponderá a la administración municipal, dentro de los tres (3) meses siguientes, realizar la enajenación forzosa de los terrenos e inmuebles identificados mediante el procedimiento de subasta pública.

Los recursos obtenidos de la subasta pública, descontando los gastos administrativos por la realización del procedimiento de subasta pública por parte de la Autoridad Local, serán entregados al propietario del inmueble materia de ejecución.

Artículo 40. BANCO DE TIERRAS

Dotación de terrenos urbanos o urbanizables que serán administrados por la autoridad competente para destinarlos a los fines de utilidad pública previstos en la ley; debiendo destinarse en forma prioritaria a programas de vivienda de interés social, ya sea utilizándolos de manera directa, o mediante la inversión en dichos programas.

En el caso del Gobierno Nacional, el Banco de Tierras comprende a los bienes inmuebles de dominio privado del Estado, el cual es administrado por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. En el caso de los Gobiernos Regionales y Locales, el Banco de Tierras, comprende los bienes inmuebles de dominio privado regional y local, cuya administración está a cargo de la ciudad.

Los inmuebles que formen parte del banco de tierras son imprescriptibles.

CAPÍTULO V: FISCALIZACIÓN Y CONTROL DEL USO DEL SUELO

Artículo 41. RESPONSABILIDAD

Los Gobiernos Locales determinarán la responsabilidad de las personas naturales y jurídicas que incurran en infracciones y contravengan lo estipulado en la presente ley, en el marco de sus competencias y jurisdicción. Los Gobiernos Locales que contravengan esta función, serán responsable funcionalmente.

Los ciudadanos que constate el incumplimiento del control urbano por parte de los Gobiernos Locales podrán interponer una acción pública urbanística de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 de la presente Ley.

Artículo 42. CONTROL URBANO

Los Gobiernos Locales ejercerán la vigilancia y control durante la ejecución de los procedimientos urbanos, con el fin de asegurar el cumplimiento de las licencias y especificaciones técnicas correspondientes en los Planes de Desarrollo Urbano.

Artículo 43. INFRACCIONES

Se consideran infracciones los siguientes actos:

1. Ejecutar proyectos edificatorios sin la correspondiente Licencia de Habilitación Urbana o de edificación.
2. Realizar proyectos edificatorios o de habilitaciones que contravengan los Planes de Desarrollo Urbanos Provincial y Distrital.
3. No asumir las cargas urbanísticas obligatorias, impuestas por la Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones, así como lo establecido en la presente ley.
4. Toda construcción, ampliación, modificación, adecuación y demolición de edificaciones, de urbanización y parcelación, que contravengan los planes de ordenamiento territorial, planes urbanos, planes específicos y las normas urbanísticas que los desarrollan y complementan.
5. La ubicación de establecimientos comerciales, industriales, institucionales y de servicios en contravención a las normas de usos del suelo.
6. La ocupación temporal o permanente del espacio público con cualquier tipo de mobiliario, instalaciones o construcciones, sin la respectiva autorización.
7. Promover y publicitar la venta de lotes y departamentos, sin las licencias y permisos correspondientes de acuerdo a ley.
8. Los propietarios y promotores inmobiliarios que promuevan y publiciten la venta de lotes urbanizados en suelo rural y no urbanizable.
9. Promover o facilitar la invasión de terrenos y/o predios estatales.
10. Realizar y promover proyectos de urbanización y edificatorios en zonas de protección ambiental o localizados en zonas de alto riesgo, riesgo no mitigable y/o riesgo recurrente.
11. Obstaculizar o impedir la función de inspección de la autoridad municipal competente.
12. Causar daños patrimoniales a los vecinos colindantes originados por la ejecución de alguna obra o habilitación.
13. Ofrecer una dádiva o beneficio patrimonial a favor del organismo público y/o del funcionario o servidor público con el objeto de ser favorecido en los trámites urbanísticos.

14. Autorizar edificaciones en el borde de carreteras y vías de comunicación que atraviesen predios que no están considerados dentro de los planes urbanos. Queda prohibida la urbanización en predios colindantes a la red vial estatal, regional o provincial, sin previa autorización del nivel de gobierno responsable de la vía.
15. Otras que se establezcan por el Gobierno Local.

Artículo 44. SANCIONES

Constituyen sanciones las siguientes:

1. Amonestación
2. Multa
3. Incautación y/o decomiso de elementos y/o bienes que sirvieron como medio para la infracción
4. Demolición

Corresponde al gobierno local, regular el procedimiento administrativo sancionador y de ejecución coactiva de acuerdo a sus competencias.

El incumplimiento de las funciones por parte de los Gobiernos Locales, en materia de control y fiscalización, acarreará sanciones administrativas funcionales, penales y civiles comprendidas en la Ley N° 29622, Ley que otorga facultades a la Contraloría General de la República.

La responsabilidad administrativa es independiente de las acciones civiles y penales a que hubiera lugar, de acuerdo a su fundamento y bien jurídico protegido.

Artículo 45. ACCIÓN PÚBLICA URBANÍSTICA

Mediante la acción pública urbanística, cualquier persona natural o jurídica tiene legitimidad para obrar activa para exigir ante el juez de la jurisdicción contencioso-administrativa la observancia de la legislación, y demás instrumentos de ordenamiento, planificación, regulación y uso urbano del suelo, así como, el control jurídico de las actuaciones de la administración pública en materia urbanística, siempre y cuando verse sobre interés tutelable cierto y manifiesto, sin que sea necesario que se acredite un derecho subjetivo o interés legítimo.

En ese sentido, cualquier ciudadano puede poner en marcha dicho procedimiento con el fin de poder defender la legalidad urbanística, en atención a que constituye un interés difuso.

El procedimiento se sigue en la vía del proceso urgente conforme a lo dispuesto en la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo Ley N° 27584. Se debe observar el cumplimiento irrestricto de los plazos contemplados para resolver la causa, bajo responsabilidad.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

Única.- Reglamento de la Ley

El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento queda encargado de formular el reglamento de la presente Ley en un plazo de sesenta (60) días, contados a partir del día siguiente de su publicación.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

Única.- Regulación de los instrumentos normativos

Los Gobiernos Nacional, Regional y Local quedan obligados a efectuar las modificaciones de los instrumentos normativos, a efectos de compatibilizar su marco legal con el dispuesto en la presente Ley, de acuerdo con sus competencias en un plazo de noventa (90) días, contada a partir del día siguiente de la publicación del reglamento de la presente Ley.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA MODIFICATORIA

Única.- Modificación del artículo 24 de la Ley 27584

Modifícase el artículo 24 de Ley 27584, Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo, el mismo que queda redactado de la siguiente manera:

"Artículo 24.- Proceso Urgente

Se tramita como proceso urgente únicamente las siguientes pretensiones:

1. El cese de cualquier actuación material que no se sustente en acto administrativo.
 2. El cumplimiento por la administración de una determinada actuación a la que se encuentre obligada por mandato de la ley o en virtud de acto administrativo firme.
 3. Las relativas a materia previsional en cuanto se refieran al contenido esencial del derecho a la pensión.
 4. **Las acciones derivadas de la acción pública urbanística.**
- (...)


ORACIO PACORA


MARISA GLAVE REMY
Congresista de la República




Ricardo Acevedo


TANIA PARIONA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 28 de AGOSTO del 2017.

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 1797 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES, MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO ——— VIVIENDA y CONSTRUCCIÓN. ———

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. DESCRIPCIÓN DEL CONTEXTO ACTUAL RESPECTO A LAS CIUDADES PERUANAS Y EL USO DEL SUELO

1.1. Crecimiento poblacional y el desarrollo de la infraestructura

Las grandes ciudades del Perú han culminado la etapa en su desarrollo que se inició luego de la Segunda Guerra Mundial y la Guerra de Corea.

Las ciudades de los años cincuenta se caracterizaron por un crecimiento poblacional vertiginoso, mayor al 5% anual, por intensos procesos migratorios del campo a la ciudad, por una pirámide de edades en la que la niñez predominaba y la esperanza de vida al nacer no llegaba a los 44 años en el promedio nacional. En nuestros días, predominan los jóvenes y la esperanza de vida supera los 74 años.

Desde los años cincuenta hasta finales de siglo en el Perú y el Continente hemos asistido al llamado "boom" de desarrollo urbano, que se caracterizó en que el crecimiento poblacional no podía ser compensado por el mismo crecimiento en lo relativo a la vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios, generándose un desfase entre el crecimiento demográfico y el de la infraestructura para soportar el mismo

En ese contexto, las ciudades se extendieron hacia los terrenos agrícolas o sin uso generando nuevos espacios que proporcionaban seguridad a las familias. Sin embargo, estos nuevos espacios no contaban con infraestructura básica como pistas y veredas, agua y saneamiento básico, escuelas y puestos de salud, entre otros.

Las ciudades se expandieron, como primer paso a un largo y penoso proceso de consolidación en el que se fueron dotando de todo lo que caracteriza a una ciudad convencional. A pesar de los esfuerzos desplegados, tanto las políticas públicas como la industria de la construcción no estuvieron en situación de atender la enorme demanda de hacer ciudad que se presentó en el momento de su crecimiento explosivo y por ello la dotación de suelo sin urbanizar se convirtió en una política de estado que, aunque no escrita, fue seguida por todos los gobiernos desde los años cincuenta hasta el fin de siglo pasado¹.

La situación de las grandes ciudades peruanas ha cambiado dramáticamente. En efecto, en la actualidad no nos encontramos en la etapa de la expansión, sino de la consolidación urbana. Así pues, la información del INEI nos detalla lo siguiente:

- La tasa de fecundidad urbana y rural ha descendido dramáticamente; las ciudades crecen a tasas más bajas y la migración del campo a la ciudad ha descendido dramáticamente, excepto por un hipo de aumento entre 1990 y 1995 debido a la

¹ Considérese que las más grandes urbanizaciones donde primero se habita y luego se urbaniza y edifica de Lima han sido creadas por el propio Estado, generándose una señal al mercado informal que perdura hasta hoy. Fray Martín de Porres (1948, Presidente Odría), Pamplona Alta (varias fechas en los años sesenta, presidente Belaúnde y Alcalde Bedoya), Villa El Salvador (1971, presidente Velasco) Huáscar-Canto Grande (1976, Presidente Morales Bermúdez), Huaycán (1984, Alcalde Barrantes), Mi Perú (1986, Presidente García), Ciudadela Pachacútec (1989 y 1999, presidentes García y Fujimori).

violencia terrorista en el medio rural. Ahora encontramos que la población rural ha descendido de 65% en 1940 a 24% en 2007, mientras que la población urbana aumentó de manera dramática y el año 2010 se estimaba en 73.4% de la población nacional. Cerca del 30% de la población del país vive en la metrópoli Lima-Callao.

- La esperanza de vida al nacer ya no es 43,2 años (1950), sino de 74,6 años (2015) y la tasa de crecimiento promedio anual de la población disminuyó de 2,6% a 1,1%. El progreso en la salud y en las costumbres sociales ahora hacen que la población de mayor edad y quienes padecen de discapacidades físicas ya no estén encerrados en sus viviendas, sino ganen las calles y los espacios públicos generando demandas específicas a las ciudades.
- A pesar de tal crecimiento, el porcentaje de aumento anual de la población del Perú ha venido bajando. En otras palabras, la velocidad del crecimiento poblacional disminuye de manera sistemática. En 1940, 16 ciudades crecía por encima del 3.7% anual, que era el promedio nacional de crecimiento urbano. En 2014 solo 9 de las 75 ciudades más grandes del país tienen una tasa de crecimiento superior al 3% anual, siendo que las 10 ciudades más grandes del Perú crecen a una tasa inferior al 1.68% anual². Ello genera situaciones en las que, por ejemplo, la capacidad existente en las aulas de educación primaria y secundaria ya puede albergar a la niñez urbana sin el stress del déficit que saturaba el número de aulas por alumno más allá del límite que la pedagogía recomienda.
- En los años setenta las mayorías urbanas pertenecientes a los estratos medios y bajos de la sociedad no contaban con pavimento, conexiones domiciliarias de agua y desagüe ni grandes escuelas secundarias en sus urbanizaciones o en sus proximidades. Sus viviendas estaban en el inicio de su proceso de construcción progresiva, conocida como autoconstrucción informal. En nuestros días, la mayoría de las ciudades cuentan con más de 70% del servicio de agua corriente (superior al 90% en el caso de Lima)³, con centros educativos consolidados y con hospitales de primer orden que, aunque insuficientes, superan en cobertura y calidad la atención a la ciudadanía en relación a las décadas anteriores. Las viviendas en importantes pueblos jóvenes y urbanizaciones populares como Castilla en Piura, Florencia de Mora en Trujillo, Alto Selva Alegre en Arequipa, las Márgenes Derecha e Izquierda del Cusco ya están plenamente consolidadas y crecen hacia los pisos superiores en urbanizaciones que ahora cuentan con pavimento, equipamiento. Muchas de ellas se han convertido en pujantes distritos de sus respectivas urbes.
- El crecimiento urbano en extensión ahora se ve compensado con el aumento en la densidad urbana. Las familias de ingresos medios y altos buscan menos la opción de la nueva urbanización, mientras que las familias de menores ingresos prefieren edificar encima de la vivienda paterna o alquilar cuartos y departamentos en barrios consolidados que empezaron con la calificación de barrios marginales, pueblos jóvenes, cooperativas, urbanizaciones populares o similares de sus respectivas ciudades.
- La intensidad en el uso de las ciudades ha aumentado. Tanto las nuevas actividades comerciales como la construcción de viviendas tienden a orientarse

² <http://desarrolloperuano.blogspot.pe/2014/06/peru-poblacion-de-las-principales.html>

³ El Plan Nacional de Saneamiento 2017-2021 (DS 018-2017 Vivienda) señala que las áreas urbanas del país albergan al 77.2% de la población y tienen una cobertura de agua en promedio de 94.5% y de 88.3% en el servicio de alcantarillado.

hacia los lugares que ya estaban ocupados. Se demuelen viviendas y se hacen edificios, en una frenética actividad a la que el mercado espontáneamente responde y propicia en numerosas áreas de las ciudades más grandes del país. En pocas palabras, ya no nos encontramos en un proceso de "explosión" urbana, sino un proceso de "implosión".

Una fuente adicional a traer en colación es la del Consenso Internacional, que aboga por el crecimiento de las nuevas ciudades en intensidad más que en extensión, bajo el concepto denominado como la ciudad compacta.

En la declaración de la Cumbre de las Naciones Unidas Habitat III, llevada a cabo en octubre de 2016, se encuentra lo siguiente:

52. Alentamos la formulación de estrategias de desarrollo espacial que tengan en cuenta, según corresponda, la necesidad de orientar la extensión urbana dando prioridad a la renovación urbana mediante la planificación para la provisión de infraestructuras y servicios accesibles y bien conectados, el logro de densidades demográficas sostenibles, y el diseño compacto y la integración de nuevos barrios en el entramado urbano, impidiendo la expansión urbana y la marginalización.

Es posible que eventualmente tenga que utilizarse nuevo suelo en los márgenes urbanos. Sin embargo, las redes de ciudades y, en particular la baja densidad en la mayoría de las ciudades peruanas en comparación con sus similares en el continente, muestran que es posible alojar la demanda de vivienda dentro de los límites urbanos existentes si se toman las medidas necesarias para ello tanto en los planes urbanos como en las políticas de suelo urbano.

1.2 Problemática en el crecimiento de las ciudades

Con estos importantes cambios urbanos adquiere una nueva importancia la cuestión del crecimiento de las ciudades, que puede analizarse en relación a dos asuntos: el suelo ya ocupado por las ciudades y el suelo de expansión urbana.

En lo que respecta a la expansión urbana, los últimos años la ocupación de nuevo suelo alrededor de las ciudades crece a una tasa mucho mayor que el crecimiento poblacional⁴. En otras palabras, la tasa de ocupación de nuevo suelo para las ciudades crece a mayor velocidad que el crecimiento de la población, bajando aún las densidades promedio en nuestras ciudades.

Sobre el particular, es importante señalar que es difícil revertir en corto plazo la tendencia a preferir la edificación de una vivienda chalet que solamente se puede construir en nuevo suelo periférico, en vez de habitar en edificios multifamiliares. Sin

⁴ La relación entre el suelo ocupado y la población de Lima sigue bajando en términos absolutos, debido a nuevas urbanizaciones de baja densidad, aún si no se consideran asentamientos informales. En los años ochenta, esa relación era de 102 habitantes por hectárea (hab/há), a mediados de los noventa bajó a 96 hab/há y entrados los años 2000 es de 92 hab/há sin que se advierta una reducción en la tendencia a urbanizar cuanto terreno sea permitido de anexar a las ciudades por los reglamentos existentes.



embargo, este necesario proceso ya se observa en la mayoría de ciudades del Perú y en todos los estratos sociales.

La falta de disposiciones adecuadas y de planes urbanos actualizados permite que urbanizar en los márgenes urbanos pueda hacerse con la anuencia de las autoridades municipales y hasta con el financiamiento de organismos como MIVIVIENDA.

En efecto, aunque suene absurdo las mismas entidades estatales adjudican terrenos reservados de protección paisajística a desarrolladoras inmobiliarias. Así como, celebran diversos contratos transfiriendo el uso y disfrute de espacios públicos a inversores privados, haciendo caso omiso a la zonificación, en el pensamiento que es un requisito administrativo que puede regularizar posteriormente, más no un elemento esencial dentro del ordenamiento urbanístico.

Desde el enfoque de la industria de la construcción, el sector de desarrolladores inmobiliarios es el que encuentra que la ganancia en la venta de urbanizaciones sin que necesariamente se construya en ellas es superior al negocio de la construcción de edificaciones. Ello lo cual los orienta a urbanizar cualquier terreno, no importando si es alejado o cercano al tejido existente o si es de reserva verde o no.

El Estado y los desarrolladores inmobiliarios son corresponsables de utilizar para el mercado de edificaciones áreas que han sido consideradas zonas de valle a preservar, como es el caso de los valles de Chillón y Lurín, únicos valles verdes que quedan a la ciudad de Lima.

Lo mismo sucede con Trujillo, que empieza a crecer hacia las zonas bajo riego en el sureste de la ciudad y en Arequipa, que ocupa la famosa Campiña que permitía la buena calidad del aire que antes se respiraba en dicha urbe.

Resulta paradójico que el país invierta enormes sumas de dinero en irrigaciones en la costa y a la vez se permita el negocio urbanizar áreas que ya se encuentran bajo riego, atentando contra el medio ambiente local e impidiendo áreas de expansión para usos peri urbanos tales como el turismo local, el descanso de fines de semana y la producción de alimentos para la localidad.

En el caso de terrenos eriazos de propiedad del Estado, generalmente en la costa del país, la ocupación de nuevo suelo en los extramuros de la ciudad aparece como algo factible a los ojos de quienes no conocen los costos de atender a la población residente con nuevas urbanizaciones que aseguren un mínimo de calidad de vida para sus habitantes.

Un ejemplo cercano de ello se encuentra en el proyecto largamente negociado entre el Programa de Generación de Suelo Urbano del MVCS y el sector privado en Piedras Gordas, distrito de Ancón. En ese caso, una larga negociación logró obtener que la operación de urbanización y edificación –ya que la urbanización sin edificación no resulta práctica si se quiere abaratar costos-- costee aportes de suelo para todos los equipamientos públicos que se necesitarían para crear una suerte de ciudad en el norte de Lima. Sin embargo, este proyecto no ha podido llevarse a cabo debido a que la producción de agua del río Chillón es muy escasa y estacional, lo que encarece los costos de abastecimiento y distribución a costos prohibitivos, máxime si existen urbanizaciones más cercanas ya consolidadas o en proceso que sufren con la escasez de este servicio y con la falta de un sistema adecuado para tratar las aguas servidas que se producen.

Así también, igual de grave como esta situación es la ocupación a todas luces irregular e ilegal de suelos eriazos con lotizaciones unifamiliares a cargo de traficantes de terrenos⁵.

En este caso no se trata de urbanizaciones formales que obtienen autorizaciones, sino de repartos de suelo en áreas eriazas cuyo único valor es su proximidad a la ciudad, a alguna carretera o a alguna futura obra pública.

A diferencia de lo que sucedía en las décadas anteriores, lo que ahora se observa ya no es a vendedores ilegales de lotes, sino a grupos que controlan un territorio –muchas veces en zonas de riesgo no mitigable- y en la práctica lo alquilan a las familias que lo demandan, pues no abandonan el lugar y controlan a los adquirentes con procedimientos mafiosos.

Urbanizar estos lugares resultaría sumamente oneroso debido al costo de la infraestructura, razón por la cual el porcentaje de adquirentes que moran efectivamente en el lugar, esto es, quienes necesitan un espacio para vivir de manera inmediata, es escaso. En la mayoría de los casos se trata de una práctica que se viene generalizando y que consiste en demarcar un terreno, construir una choza o colocar una sencilla vivienda de madera, sin habitarlo efectivamente, en la especulativa espera que la inversión pública valore el terreno llevando vías o algunos servicios públicos.

Existen algunos rasgos comunes tanto en la modalidad formal como en la informal/ilegal de ocupación de suelo nuevo en las afueras de las ciudades. En los dos casos, la obtención del suelo se hace con complicados procedimientos judiciales, ya que en numerosas ocasiones se trata de adquisiciones a comunidades campesinas que venden su tierra de manera irregular. En los dos casos, se trata de nuevas urbanización es en las que lo único barato puede ser la adquisición del suelo, ya que los costos de permanencia resultan altos, tanto en los desplazamientos, en los gastos de vialidad y, en muchas ocasiones en la obtención de los servicios y equipamientos urbanos. Más importante aún, es que las nuevas urbanizaciones son de baja o muy baja densidad, razón por la cual, en caso de ser formales o estar en proceso de formalización ellas contribuyen a generar deseconomías de escala para el conjunto de la ciudad⁶.

⁵ En el presente año se han desbaratado dos bandas de traficantes de terrenos. Los medios de comunicación han dado cuenta del tráfico en terrenos residenciales e industriales en el Distrito de Chilca, colindante a Lima Metropolitana y que luego exigirá servicios a la ciudad; y la urbanización de todo un frente de la carretera Panamericana Sur en el denominado Nuevo Ayacucho en la provincia de Cañete. En ambos casos la prensa menciona casos de asesinatos perpetrados por los organizadores de estas ocupaciones.

⁶ El "Plan Regional Urbano de la Gran Área Metropolitana de Costa Rica Tomo i: diagnóstico plan PRUGRAM 2008-2030 (Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH) y Comisión Europea) (Versión preliminar 10-12-2008) define las deseconomías de escala del siguiente modo: Así, entonces, las deseconomías se originan cuando el costo total medio a largo plazo aumenta conforme se incrementa la cantidad de producción o el uso de algún factor sin incrementar la escala. En resumen, la diferencia entre economías de escala y deseconomías radica en que en la primera los costos de una actividad crecen a una tasa decreciente y en la segunda, los costos crecen a una tasa creciente; es decir, **se presentan deseconomías cuando el costo aumenta al agregar una unidad adicional**. Las deseconomías urbanas (agregación de deseconomías individuales) provocan inconvenientes a las personas al reducir su bienestar sin recibir a cambio indemnización o compensación alguna y a las empresas, al incidir en su rentabilidad y competitividad sistémica. (El subrayado es nuestro)

Puede afirmarse sin lugar a dudas que, excepto en ciertas urbanizaciones de altos ingresos que buscan la exclusividad y por ello tienden a alejarse de los centros urbanizados, la única ventaja económica inmediata es obtenida por la actividad urbanizadora y que una vez terminada y alejados los inversionistas de dicho proceso, lo demás son necesidades y costos altos a ser satisfechas por las ciudades, las familias y también las autoridades regionales y nacionales.

En ese enfoque, la norma que proponemos busca asegurar que los procesos de urbanización se hagan de acuerdo a verdaderos y estrictos planes decididos por las ciudades y que los costos de urbanización y venta sean repartidos entre quien habilita el suelo de manera sumaria y quien tendrá que administrarlo, mantenerlo y dotarlo de todos los equipamientos que reclaman los habitantes urbanos.

En esta sección nos hemos referido a las ocupaciones de suelo con fines de vivienda, pero el fenómeno también alcanza a nuevas urbanizaciones industriales y de temporada con características que en lo fundamental no difieren de las que acá se han señalado.

En relación a las ocupaciones llamadas informales, desde los años setenta (con la ley 13517 de 1961) y luego con modalidades diferentes a partir de la creación de COFOPRI (DL 803 de 1996) el país se ha acostumbrado a regularizar suelo que se ocupa al margen de planes urbanos como si la entrega de suelo fuera un sinónimo a la provisión de vivienda social.

Se trata de ceder continuamente ante hechos consumados sin generar alternativas para llegar con viviendas adecuadas a las familias de bajos y muy bajos ingresos, depurando a niveles realistas las necesidades de las ciudades y generando propuestas que reviertan una arraigada tendencia que inclusive tiene circuitos económicos, políticos y judiciales que deben ser dejados de lado. En muchos casos, se formaliza en suelo no apto para urbanizar, y, se desaprovechan los aires de las viviendas ya existentes para orientar hacia ellos la producción de nuevos departamentos que atiendan la demanda existente.

En lo que respecta al suelo ya ocupado y consolidado de las ciudades, el proceso de reurbanización ya ha empezado con vigor y toma porciones completas de distintos distritos céntricos en las ciudades del país, excepto las áreas monumentales y de protección. El mercado ha empezado a demoler viviendas en las urbanizaciones de los años cuarenta y cincuenta considerando que sus edificaciones ya han culminado su vida útil.

Tanto en la ciudad convencional como en las urbanizaciones que empezaron como urbanizaciones informales, el proceso de densificación habitacional está en marcha⁷ y es un proceso deseable, que requiere de normas adecuadas. Pero también se observa la tendencia a disminuir o debilitar –en vez de ampliar y fortalecer- los espacios

⁷ “La densificación es el camino de todas las grandes ciudades, es mucho más barato densificar que expandir una ciudad” Exposición del Ing. Walter Piazza, entonces presidente de CAPECO en el taller POLÍTICAS PARA LA GENERACIÓN DE SUELO URBANO PARA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Taller Internacional Organizado por: Unión Interamericana para la Vivienda (UNIAPRAVI), Cámara Peruana de la Construcción (CAPECO), Fondo Mivivienda S.A. y Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento del Perú. Lima, 2011, pág 39

reservados a equipamiento y uso público para edificar allí residencias, centros comerciales y hasta estacionamientos.

El desarrollo urbano, la gestión del suelo y el precio del suelo urbano aparecen como un asunto sobre el cual no existe legislación adecuada.

Para la ciudad en expansión bastaban dos mecanismos: la ampliación de los límites de la ciudad y los cambios de zonificación. Estos mecanismos no son adecuados para atender los asuntos relacionados con las necesidades de una ciudad compacta, esto es, con la ciudad que crece sobre el suelo ya urbanizado, lo que es propio de las grandes ciudades consolidadas del mundo. Entre estas necesidades podemos mencionar las siguientes:

- Proteger y ampliar vías y espacios públicos al interior de la ciudad para atender las nuevas densidades de ocupación del espacio. Es necesario que las ciudades sean más cuidadosas en asignar los usos públicos (parques y vías, por ejemplo) y los usos privados, ya que la tendencia espontánea de todo propietario consiste en privilegiar su inmediato interés particular sobre el interés colectivo. Esta tendencia se agrava cuando ya no es un propietario privado quien busca sacar el mejor provecho del suelo que utiliza, sino cuando se trata de un inversionista que compra el suelo especulando sobre el rendimiento futuro que esa inversión le va a proporcionar en caso la ciudad lo valore. Aumentar la densidad urbana también implica conservar mejor y hasta ampliar los espacios de recreación y los equipamientos existentes, puesto que sirve de poco una ciudad en la que la calidad urbana se deteriore en vez de mejorar.
- En nuestros días, el costo de extender las redes de agua y saneamiento es mayor que el costo de mantener y renovar las que ya existen; el costo y los tiempos de transporte en la ciudad extensa atentan contra la productividad urbana y solamente pueden ser atendidos con inversiones que distraen y entran en conflicto con las que se deben hacer para asegurar la vida moderna en la ciudad ya existente. Así como, las redes e infraestructura, la extensión de la ciudad demanda, por ejemplo, la creación de nuevos equipamientos educativos en las inmediaciones. Ello resulta cuestionable, cuando el equilibrio demográfico logrado en la última década hace factible que los equipamientos ya existentes, pero que no se sitúan en la periferia, puedan albergar a la demanda de la ciudad. Una vez más, invertir en nuevas escuelas distrae los recursos para mantener, reparar y modernizar los centros educativos ya existentes en la ciudad que en los años sesenta y setenta estaba en formación.
- Asegurar espacio para la vivienda social. En el caso de las familias de menores ingresos y la casa barata, la tendencia a urbanizar y hasta de otorgar terrenos sin urbanizar en las afueras de la ciudad siempre ha sido justificada en el alto precio del suelo. El corolario de este argumento señala que si no fuera por el alto precio del suelo no habría obstáculo alguno para producir ciudades menos segregadas y marginadoras como sucede hasta ahora. Los planes urbanos y las normas sobre el suelo urbano deben ingresar ahora a la necesidad de proveer espacio —no tanto bajo la forma de terrenos para vivienda unifamiliar— para la producción de vivienda social en las áreas ya urbanizadas de las ciudades⁸. Ello demanda de mecanismos

⁸ Como es conocido, la edificación de multifamiliares en la periferia urbana destinada a las familias de bajos ingresos es la peor manera de segregar a las familias pobres, porque se forman abigarrados guettos sin ninguna proximidad real a las fuentes de ingreso, a las redes sociales y a los equipamientos urbanos.



de mercado que aseguren la provisión del suelo la producción de vivienda social, puesto que es endémico en el Perú que ella sea la que menos se produce de manera formal, a pesar que la magnitud de la demanda supera con creces a la de las clases medias y altas.

- Propiciar la utilización de importantes áreas de terreno que se mantienen ociosas o sub utilizadas, conocidas como "terrenos de engorde", debido al hecho que el interés del propietario en no utilizarlos reside ya sea en aprovechar al máximo los beneficios que se generan cuando aumenta la inversión pública y privada en el exterior de su propiedad o cuando problemas legales entre varios propietarios del mismo terreno afectan la disposición del bien. Lo mismo sucede con tejidos urbanos que tienen un uso que ya no es conforme con los requerimientos que le dieron origen, como lo son las áreas con poco uso debido a la deslocalización industrial o ciertas extensas áreas militares ahora situadas en los centros urbanos, cuando antes marcaban el límite de la ciudad.
- Repartir de manera adecuada entre la ciudad y los propietarios de suelo los beneficios que trae la inversión pública en la ciudad, ya que en la actualidad esos beneficios son internalizados en exclusividad por el propietario del suelo, no existiendo un reparto adecuado entre las cargas y los beneficios. La legislación sobre el enriquecimiento sin justa causa es fecunda respecto de este asunto y propicia normas sobre el reparto equitativo de propietarios y la ciudad entre las cargas y los beneficios.
- Propiciar los procesos de reurbanización de áreas ocupadas de la ciudad que con el tiempo han devenido obsoletas, demandando procesos en los que la urbanización deberá modificarse para acoger usos diferentes de aquellos que tenía originalmente, creándose nuevas vías, espacios públicos, junto con probables nuevos manzaneos del área.
- La renovación urbana, tanto de áreas muy degradadas en la primera periferia de la ciudad como en áreas de protección monumental que en sí mismas constituyen el gran espacio público de la identidad en una ciudad.

1.3 Necesidad de nuevas leyes urbanas

Las nuevas necesidades de las ciudades tanto en los procesos de planificación como en la gestión del suelo son enfrentadas en nuestros días con un aparato conceptual y legal concebido en el momento en que obtener suelo urbano no proponía las dificultades de ahora, las ciudades tenían otras dimensiones y los mercados mismos funcionaban de manera tal que la recuperación de costos de la inversión pública a favor de la comunidad no aparecía como un problema con la importancia que ahora tiene.

Atender las necesidades de una ciudad cuya intensidad de uso aumenta, requiere de todo un paquete legal y tecnológico que es inexistente en las ciudades peruanas.

En este caso el potencial de conflicto entre los intereses de la ciudad en el corto, mediano y largo plazo y los intereses privados de corto y mediano plazo aumenta, debido a que recién ingresamos a un momento en el cual se hace evidente que el suelo ya existente y en uso reclama de reglas claras que garanticen por un lado el uso y disfrute de sus actuales propietarios y por el otro lado, la calidad de vida del conjunto urbano. Por su lado, la exigencia histórica de los gremios empresariales siempre consistió en conocer las reglas claras para funcionar, en vez de situaciones en las que



la falta de reglas produce situaciones que solamente en el corto plazo resultan favorables para unos empresarios en desmedro de los demás.

Una nueva visión de lo que es la falta de suelo urbano se abre camino en nuestros días. Ahora es más frecuente escuchar voces que señalan que es necesario crear nuevo suelo allí donde éste ya se encuentra inicialmente ocupado⁹. No es una simple casualidad que los países del continente vengán trabajando en este tema en los últimos 20 años, puesto que los procesos de consolidación urbana y los cambios macroeconómicos tienen similar antigüedad.

En el caso latinoamericano siempre se ha tenido como referencia a la legislación originada en España en los años cuarenta, pues fue en esa época en que se advirtieron los problemas en el uso de suelo de acorde con las necesidades de ciudades en un país que entonces tenía muchas necesidades de desarrollo insatisfechas.

El caso más conocido en nuestro continente proviene de Colombia, que tiene casi un siglo de aplicación de la contribución de mejoras como mecanismo para financiar aquella obra pública local o regional que tiene incidencia directa en la valorización del suelo de los lugares influenciados por dicha acción, pero ahora constituye un "trending topic" continental. Es bueno referir que en los últimos años la referencia al caso Colombiano ha tenido un lugar preponderante en las declaraciones de voceros calificados de la Cámara Peruana de la Construcción en sus comentarios sobre políticas urbanas.

Conviene resaltar que el Banco Interamericano de Desarrollo, con demostrado interés en las inversiones en urbanismo y vivienda en el continente y en el Perú desde los años sesenta, propicia se adopte medidas de manejo de suelo como manera de atender muchos de los problemas urbanos del momento¹⁰.

De nada servirá el control policial en la ocupación irregular de suelo a urbanizar si no se generan alternativas adecuadas para la atención a las necesidades del conjunto de las ciudades en el suelo que ya ocupa. Estas alternativas tienen que ver con el carácter de los planes urbanos y su cumplimiento y con instrumentos de gestión del suelo en las ciudades, objeto de la presente norma.

⁹ En reciente entrevista, el representante de la Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios (ADI Perú) no solamente justificó la actividad urbanizadora en los valles de Lurín y Chillón, sino que abogó por la creación de suelo allí donde la ciudad cuenta con todos los servicios. En el diario Gestión Jueves, 30 de julio del 2015 leemos:

Para Gustavo Rizo Patrón, el principal problema de la ciudad de Lima, para poder seguir desarrollando proyectos inmobiliarios, es la falta de suelo. *"La nueva zonificación de distritos como Carabaylo en el norte, y Lurín en el sur, ayudan a generar suelo en Lima; sin embargo, es insuficiente ya que la expansión horizontal no es la única manera de hacerlo, sino también la expansión vertical o densificación"*, indicó Rizo Patrón. *"Por ejemplo, si zonificamos correctamente la ex zona industrial de Lima –Av. Argentina y Colonial–, podemos estar hablando de un millón de viviendas"*, agregó.

¹⁰ Un documento muy accesible es: BID Expandiendo el uso de la valorización del suelo: la captura de plusvalías en América Latina y el Caribe / editores, Andrés G. Blanco B., Vicente Fretes Cibils y Andrés F. Muñoz M. / Washington 2016.

La Ley de uso y gestión del suelo es importante porque determina los lineamientos para el aprovechamiento óptimo de dicho recurso natural y limitado en cumplimiento a los principios y objetivos trazados por la misma. Diversos países cuentan con dicha Ley¹¹.

Los riesgos a que se expone un país que no cuenta con un mecanismo de uso y gestión del suelo urbano se relacionan con la arbitrariedad y discrecionalidad en su gestión. Se toman decisiones basadas en "el leal saber y entender" de cada autoridad, lo que puede permitir escenarios de corrupción y desinterés en planificar las ciudades, generando beneficios discrecionales para unos, mientras que se socializan los perjuicios. Ello contribuye, además a aumentar la incertidumbre en el funcionamiento del mercado de suelo que, como se sabe, es un mercado con características muy particulares, al tratarse de un bien único que no se puede producir.

En la actualidad, las ciudades y sus municipalidades como sujetos activos solamente reciben perjuicios, tales como la contaminación, la carencia de espacios públicos, los riesgos generados por el uso de bienes en estado ruinoso, subutilizados y/o abandonados, y la especulación del suelo, entre otros; sin embargo, no recogen los beneficios que generan sus iniciativas, decisiones e inversiones en la ejecución de obras públicas y el otorgamiento de mayor aprovechamiento en el sobre suelo de un predio, entre otros.

Debido a que la iniciativa de otorgar mayor aprovechamiento del suelo urbano y/o de mejorar el entorno nace a partir de la decisión de la comunidad, los beneficios que se gesten a partir de esta decisión deben repercutir a favor de ésta. De lo contrario, nos encontraríamos en un escenario de "enriquecimiento sin justa causa", en virtud del cual, dichos beneficios son apropiados por unos propietarios de suelo sin que haya causa legítima que lo justifique, es decir, existe un incremento en el patrimonio a expensas y en detrimento de la ciudad quien tiene que soportar las externalidades de posibles decisiones o inversiones en dicho suelo.

El crecimiento y desarrollo de las ciudades deben responder a criterios de planificación a cargo de las autoridades competentes. Esos criterios y planes confieren a cada propietario unos derechos, deberes y responsabilidades. Con ello se garantiza el uso y el disfrute de la propiedad en armonía con el bien común, esto es, con las decisiones colectivas.

Con el tiempo, ha sido necesario normar asuntos específicos relacionados con el manejo de suelo en las ciudades. La creación y funcionamiento de una comisión, luego convertida en organismo para regularizar las posesiones informales es la norma más importante en lo que a manejo de suelo en las ciudades se refiere. El DL 803 (marzo 1996) creó una Comisión de Formalización de la Propiedad Informal, pensado inicialmente a favor de "la población de menores recursos" y con carácter temporal. Con el tiempo la comisión fue convertida en un "organismo" (diciembre 2006) y su actividad se ha ampliado a poblaciones de recursos más altos y, sobre todo, se ha ampliado en el tiempo y en su ámbito de intervención, de manera tal que su función nunca termina y hace necesario sucesivas normas que amplían su plazo de intervención.

La actividad de COFOPRI muestra que no se han enfrentado de manera adecuada las necesidades y las modalidades de provisión de suelo y vivienda en las ciudades, de manera tal que resulta inefectiva para evitar la ocupación informal del suelo con fines

¹¹ Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, República Dominicana, Uruguay y Venezuela cuentan con una Ley marco en el ordenamiento territorial y usos de suelos.

de urbanización. Por ello, el ahora denominado organismo fue creado con el fin de atender una situación de hecho que no podía durar eternamente y por eso tuvo y aún mantiene el carácter de provisional. Entrado el siglo XIX, esta ocupación es tan vasta que ahora resulta muy difícil distinguir entre lo que debe ser considerado informal y lo que resulta claramente ilegal y que en todo el país es un fenómeno creciente en la última década.

La falta de normas urbanísticas –dentro de las cuales el uso del suelo es un asunto clave— se ha convertido ya no solamente una necesidad para el crecimiento sostenible y equitativo de las ciudades del país, sino también de un asunto urgente, debido a la magnitud de los desastres que acechan al país por la combinación de efectos derivados del cambio climático y de la creciente ola de crecimiento no planificado de las ciudades en base a la utilización irresponsable de nuevo suelo en sus alrededores.

II. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
- Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades
- Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización
- Ley 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones, su Reglamento y modificatorias
- Decreto Supremo N° 022-2016-VIVIENDA, Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

III. ANÁLISIS NORMATIVO VIGENTE

Es escaso el manejo legal que existe sobre el suelo en las ciudades. Se dispone de medidas provenientes del derecho administrativo, que regula el procedimiento de licencias de habilitaciones urbanas y de edificaciones. También se cuenta con las normas del derecho civil, que regulan el derecho de propiedad en las relaciones entre las personas.

No obstante, es aún poco lo que el derecho ha trabajado en el país en lo que refiere a las relaciones, las obligaciones y responsabilidades que supone vivir en una ciudad.

El país cuenta con un Reglamento de Urbanización y, más recientemente de Desarrollo Urbano Sostenible, pero no con leyes de urbanismo o, como se denomina en Brasil, con un estatuto de la Ciudad. La existencia de reglamentos sin leyes no representa algo distinto que la existencia de procedimientos en la ciudad sin sus principios ordenadores.

Esto da a entender que la actividad de las personas e instituciones en la ciudad es concebida erróneamente como un asunto en el cual al sujeto "urbe" solamente le atañen acciones que se atienden vía el derecho administrativo, cuando la ciudad es el organismo vivo que expresa en un territorio dado las relaciones de todo tipo entre un gran número de personas y familias.

Junto con la largamente prometida Ley de Desarrollo Urbano Sostenible del MVCS, la presente norma busca situar a las ciudades mismas como sujetos de derecho, pues es ella la que determina cuál es el interés social en las relaciones entre las personas o empresas en el ámbito urbano.

De todos modos, es posible advertir que la regulación de la propiedad y el urbanismo se encuentra establecida en los siguientes dispositivos legales:

De acuerdo con el numeral 16 del artículo 2 y el artículo 70 de la Constitución Política del Perú, toda persona tiene derecho a la propiedad, siendo inviolable y se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites de la ley.

En cuanto a su extensión, el artículo 954 del Código Civil señala que la propiedad del predio se extiende al subsuelo y al sobresuelo, comprendidos dentro de los planos verticales del perímetro superficial y hasta donde sea útil al propietario el ejercicio de su derecho. La propiedad del subsuelo no comprende los recursos naturales, los yacimientos y restos arqueológicos, ni otros bienes regidos por leyes especiales.

En este enfoque, el artículo 923 del Código Civil establece que la toda propiedad es el poder jurídico que permite usar, disfrutar, disponer y reivindicar un bien y debe ejercerse en armonía con el bien común y dentro de los límites de la ley.

Esta prescripción universalmente aceptada lo es tanto para la propiedad material, como lo es la propiedad de animales y ganado, de automóviles, de obras de arte o de viviendas; y también de la propiedad inmaterial, como lo son las patentes y los derechos de autor. Es de notarse, sin embargo, que el país cuenta con normativa específica y hasta de convenios internacionales sobre los temas antes mencionados, pero no en lo que se refiere al manejo del suelo en las ciudades.

El artículo 195 de la Constitución establece que los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo, siendo competentes para realizar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y el acondicionamiento territorial.

En ese sentido, el artículo 957 del Código Civil indica que la propiedad predial queda sujeta a la zonificación, a los procesos de habilitación y subdivisión y a los requisitos y limitaciones que establecen las disposiciones respectivas.

No contamos con una norma de rango nivel nacional que regule el Ordenamiento Territorial y el uso y gestión del Suelo. Sin embargo, están regulados instrumentos legales y urbanísticos orientadores en materia urbana que son los siguientes:

- i) *Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972*
- ii) *Ley Orgánica de Gobiernos Regionales N° 27867*
- iii) *Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible D.S. N° 022-2016-VIVIENDA*
- iv) *Ley 29090 Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones y sus modificatorias*
- v) *Principales Ordenanzas*
- vi) *Decreto Legislativo N° 803, que crea la COFOPRI y sucesivas normas que modifican su estructura y amplían su vigencia*

En cuanto a la materia municipal, el artículo 88 de la Ley Orgánica de las Municipalidades, Ley 27972, señala que corresponde a las municipalidades provinciales y distritales dentro del territorio de su jurisdicción, velar por el uso de la propiedad inmueble en armonía con el bien común.



Las municipalidades provinciales y distritales, dentro del ámbito de su jurisdicción, están facultadas para:

1. Ordenar la demolición de edificios construidos en contravención del Reglamento Nacional de Construcciones, de los planos aprobados por cuyo mérito se expidió licencia o de las ordenanzas vigentes al tiempo de su edificación.
2. Ordenar la demolición de obras que no cuenten con la correspondiente licencia de construcción.
3. Declarar la inhabilitabilidad de inmuebles y disponer su desocupación en el caso de estar habitados.
4. Hacer cumplir, bajo apercibimiento de demolición y multa, la obligación de conservar el alineamiento y retiro establecidos y la de no sobrepasar la altura máxima permitida en cada caso.
5. Hacer cumplir la obligación de cercar propiedades, bajo apremio de hacerlo en forma directa y exigir coactivamente el pago correspondiente, más la multa y los intereses de ley.
6. Disponer la pintura periódica de las fachadas, y el uso o no uso de determinados colores.
7. Revocar licencias urbanísticas de construcción y funcionamiento.

Por otro lado, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales N° 27867, expresa que la misión de los gobiernos regionales es organizar y conducir la gestión pública regional de acuerdo a sus competencias exclusivas, compartidas y delegadas, en el marco de las políticas nacionales y sectoriales, para contribuir al desarrollo integral y sostenible de la región, en materia de vivienda y saneamiento sus funciones son:

- a) Formular, aprobar y evaluar los planes y políticas regionales en materia de vivienda y saneamiento, en concordancia con los planes de desarrollo de los gobiernos locales, y de conformidad con las políticas nacionales y planes sectoriales.
- b) Promover la ejecución de programas de vivienda urbanos y rurales, canalizando los recursos públicos y privados, y la utilización de los terrenos del gobierno regional y materiales de la región, para programas municipales de vivienda.
- c) Incentivar la participación de promotores privados en los diferentes programas habitacionales, en coordinación con los gobiernos locales.
- d) Difundir el Plan Nacional de Vivienda y la normativa referida a la edificación de vivienda, así como evaluar su aplicación.
- e) Ejecutar acciones de promoción, asistencia técnica, capacitación, investigación científica y tecnológica en materia de construcción y saneamiento.

A pesar que no se cuenta aún con una ley de acondicionamiento territorial y desarrollo urbano, encontramos una situación paradójica, puesto que a fines de 2016 se ha aprobado un reglamento sobre el tema. En el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible aprobado por el Decreto Supremo N° 022-2016-VIVIENDA, se establecen como condiciones legales para el uso del suelo, subsuelo y sobresuelo urbano, las siguientes:

1. Las normas de zonificación, de habilitación urbana y de edificación.
2. Las normas que regulan los bienes inmuebles integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación.
3. Las demás que se establezcan por leyes especiales.

Ley 29090 Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones y sus modificatorias tiene el objeto de establecer la regulación jurídica de los procedimientos administrativos para la independización de predios rústicos, subdivisión de lotes,



obtención de las licencias de habilitación urbana y de edificación; fiscalización en la ejecución de los respectivos proyectos; y la recepción de obras de habilitación urbana y la conformidad de obra y declaratoria de edificación; garantizando la calidad de vida y la seguridad jurídica privada y pública. Establece el rol y responsabilidades de los diversos actores vinculados en los procedimientos administrativos de la presente Ley.

Como principales Ordenanzas dentro de nuestro marco jurídico se pueden citar la Ordenanza 1869 que regula la Transferencia del Derecho de Edificación definido en el Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano (de diciembre de 2014), y la Ordenanza 1790 de Contribución Especial de Obras Públicas en la Provincia de Lima (de julio de 2014) aprobadas por la Municipalidad de Lima Metropolitana.

Del recuento normativo efectuado, se puede advertir que no contamos una la Ley de uso y gestión de suelos. Sin embargo, constituye una Ley básica para un país, en el sentido que va a establecer los mecanismos que permitan disponer de suelo urbanizado o urbanizable, protegiéndolo y evitando los sobrecostos en la adquisición del suelo; asimismo, señala el campo de acción de la administración pública.

IV. CONTENIDO DE LA NORMA

En cuanto a la exposición de motivos del **Capítulo I** (Disposiciones General), se regula principalmente en el objeto, la finalidad y los principios de la presente Ley.

Señalar claramente cuáles son los principios que nos inspiran para la elaboración de la primera Ley que regula a nivel nacional la gestión y el uso del Suelo es fundamental pues estos principios justifican la resolución que debería darse en la actualidad a la problemática advertida en la exposición de motivos de la presente Ley, y que no se observan actualmente.

Es importante enfatizar que los principios para la aplicación de la presente Ley son **la distribución equitativa de las cargas y los beneficios**, pues establece que los involucrados en los procesos urbanísticos (piénsese en los procedimientos derivados de las unidades de gestión urbanísticas o en el otorgamiento oneroso) asuman los costos generados para llevar a cabo el procedimiento (implementación de los servicios públicos) y reciban los beneficios de los mismos (mayor aprovechamiento del suelo).

En este punto, se debe impedir la desigual atribución de los beneficios y cargas entre los propietarios afectados, e imponer la justa distribución de los mismos. **Se consagra así el principio de igualdad de trato.**

En ese sentido, la observancia del principio de la distribución equitativa de las cargas y los beneficios **evita el enriquecimiento sin justa causa** que es otro de los principios que inspiran esta Ley, pues ello neutraliza cualquier apropiación indebida de las ganancias provenientes de la valorización de su propiedad de la persona que no la producido o generado directamente ni con su esfuerzo ni con su inversión, cuya fuente sea la acción directa del Estado. De manera complementaria, ello permite recuperar la parte correspondiente a las inversiones públicas que quedan indebidamente en manos del propietario

Por otro lado, es importante especificar lo dispuesto en el artículo 70 de la Constitución Política del Perú¹² en el ámbito urbanístico. Allí se establece como principio del **ejercicio del derecho propiedad en armonía con el bien común**. Esto es aplicable al suelo urbano, tal como diversas normas del país y hasta convenios y tratados internacionales la hacen aplicable de manera específica a la propiedad de vehículos, de animales, de patentes, de la propiedad intelectual, del patrimonio histórico, etcétera. Debemos tener en cuenta que en el caso que se norma con la presente ley el derecho de propiedad se ejerce en una ciudad y no en un medio rural, donde se aplican otras leyes y, por cierto, donde existe un Fuero Agrario.

Así pues, teniendo en cuenta los principios citados, así como el de interés común de la ciudad, la función pública del urbanismo, la equidad territorial y la participación ciudadana y transparencia, **la presente Ley tiene por objeto** establecer los principios y reglas generales que rigen el uso, gestión y acceso del suelo urbano y de expansión urbana, y su relación sobre el territorio nacional, para que se articulen eficazmente, se promueva el desarrollo equitativo y equilibrado del territorio y se propicie el ejercicio del derecho a la ciudad, al hábitat seguro, ambiente y saludable, a la vivienda adecuada y digna.

Como se ha advertido en la parte correspondiente a la problemática, nuestro país no cuenta con una norma de rango de Ley a nivel nacional que regule el uso y gestión del suelo, ostentamos instrumentos orientadores en materia urbanística indicada en la base legal.

Los riesgos a que se expone un país que no cuenta con un mecanismo de uso y gestión del suelo urbano se relacionan a la arbitrariedad y discrecionalidad en su gestión, pues se toman decisiones basadas en "el leal saber y entender" de cada autoridad, permitiendo escenarios de corrupción y desinterés en planificar las ciudades, generando costos que finalmente la ciudad tiene que asumir sin recibir rédito alguno.

La finalidad de la Ley es regular las condiciones básicas que garantizan:

- b. Establecer los mecanismos que permitan a las ciudades disponer del suelo ya urbanizado o urbanizable, dotado de infraestructura, equipamiento y servicios básicos, con acceso a transporte público, mediante actuaciones coordinadas de todos los niveles de gobierno, ciudadanía y sector privado.
- c. La justa distribución de las cargas y los beneficios generados por el proceso de urbanización y los instrumentos del desarrollo urbano.
- d. Evitar la retención especulativa y sobrecostos en la adquisición del suelo, a través de la adopción de normas urbanas.
- e. El fortalecimiento de los Gobiernos Locales en su rol de gestor y/o promotor de las políticas territoriales y de uso de suelo que incorporen mecanismos de acceso al suelo que permitan el desarrollo sostenible y eficiente del medio urbano e incluyan la producción de viviendas de interés social.
- f. Proteger el suelo, cualquiera sea su clase, de ocupaciones informales e ilegales, mediante la aplicación de medidas preventivas y/o punitivas de conformidad con la normativa sobre la materia.

¹² De acuerdo con el numeral 16 del artículo 2 y el artículo 70 de la Constitución Política del Perú, toda persona tiene derecho a la propiedad, siendo inviolable y se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites de la ley.

De acuerdo con la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad, **la ciudad** es un espacio colectivo culturalmente rico y diversificado que pertenece a todos sus habitantes. En ese enfoque, el Derecho a la Ciudad es definido como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y un nivel de vida adecuado.

La ciudad debe adoptar todas medidas necesarias para lograr progresivamente por todos los medios apropiados y con la adopción de medidas normativas la plena efectividad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. En ese sentido, debe procurar garantizar a todos sus habitantes el usufructo pleno de los recursos que la misma ciudad ofrece. Es así que debe asumir la realización de proyectos e inversiones en beneficio de la comunidad urbana en su conjunto, dentro de criterios de equidad distributiva, complementariedad económica, respeto a la cultura y sustentabilidad ecológica, para garantizar el bienestar de todos los habitantes, en armonía con la naturaleza, para hoy y para las futuras generaciones.

Par lograr tal objetivo, es necesario que regule respecto a los mecanismos y sanciones destinados a garantizar el pleno aprovechamiento del suelo urbano y de los inmuebles públicos y privados no edificados y no utilizados; así como, inhibir la especulación inmobiliaria mediante la adopción de normas urbanas para una justa distribución de las cargas y los beneficios generados por el proceso de urbanización y la adecuación de los instrumentos de política económica, tributaria y financiera y de los gastos públicos a los objetivos del desarrollo urbano, equitativo y sustentable. Es así que las rentas extraordinarias generadas por la inversión pública, - actualmente capturadas por empresas inmobiliarias y particulares -, deben gestionarse en favor de programas sociales que garanticen el derecho a la vivienda y a una vida digna a los sectores que habitan en condiciones precarias y en situación de riesgo.

En pocas palabras, para que la ciudad pueda cumplir con su objetivo es necesario un marco legal apropiado que modere el ejercicio del derecho de propiedad y el aprovechamiento urbanístico, establezca adecuados mecanismos de gestión del suelo, así como un régimen de sanciones.

Así pues, definimos el **aprovechamiento urbanístico** vinculado con el **coeficiente de aprovechamiento básico**.

De acuerdo con MEDINA¹³, la facultad de goce y disfrute se presenta como inseparable del dominio porque constituye el fin para el que se reconoce la propiedad, el principal interés jurídicamente protegido por el derecho, que a su vez, se identifica con el aprovechamiento o explotación económica del bien sobre el que recae la propiedad. Es así, que el goce del propietario se caracteriza por la posibilidad de explotación sin necesidad de intermediarios y en un grado de amplitud mayor que el de los demás derechos reales.

Si bien al titular del derecho le pertenecen las facultades de goce y disposición, su contenido es determinado por el legislador, en el sentido de que decide el tipo de utilización o régimen de explotación de los bienes, quedando un grado de libertad del propietario constituido por el contenido esencial o substancia íntima del derecho subjetivo en cuestión.

¹³ BARNES VAZQUEZ, J. La Propiedad Constitucional. El estatuto jurídico del suelo agrario. Civitas, Madrid, 1988: pág. 162.

Es así, que la propiedad otorga a su titular una base de uso y disfrute del suelo que justifica su adquisición y a su vez tenga valor de intercambio, aprovechamiento que las normas no pueden desconocer y constituyen el núcleo duro de la propiedad, salvo en el caso excepcional de la expropiación.

En otras palabras, las normas regulan la medida o cantidad que puede incorporar el titular de la propiedad a su patrimonio cuya denominación es el aprovechamiento patrimonializado. Esta regulación se confiere a través del coeficiente de aprovechamiento que determine la Municipalidad Provincial en los Planes Urbanos.

En cuanto al **Capítulo II** cabe señalar que hemos recogido la regulación de

- i. *Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972*
- ii. *Ley Orgánica de Gobiernos Regionales N° 27867*
- iii. *Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible D.S. N° 022-2016-VIVIENDA*
- iv. *Ley 29090 Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones y sus modificatorias*
- v. *Entre otros*

El **Capítulo III** regula el Régimen Jurídico del Suelo. Como bien señala Adriana Taller y Analía Antik¹⁴ el Estado regula los derechos de los particulares a través de distintas técnicas de intervención, todas ellas limitativas de los derechos o libertades de los individuos, según valoraciones programáticas y valoraciones jurídicas de justicia como orden, seguridad y paz, y se manifiestan en la regulación que tiene como objetivo satisfacer una necesidad inherente al bien común, considerado como un conjunto de condiciones de la vida social que hacen posible a los individuos el logro más pleno de la satisfacción de sus necesidades. Es pues el derecho urbanístico una expresión de la regulación y reglamentación estatal.

De ahí que toda política pública relativa a la regulación, transformación y uso del suelo, tiene como fin común la utilización del suelo conforme al interés general armonizándolo con los requerimientos de la economía, empleo, cohesión social, salud, seguridad y protección del medio ambiente, contribuyendo a la prevención y reducción de la contaminación, procurando la protección del área rural, asegurando la existencia de un medio urbano en la que la ocupación del suelo sea eficiente, se encuentra dotado por infraestructura y servicios, para hacer efectivo su disfrute.

El plan de urbanismo determina los usos y la ordenación física de los terrenos y su aptitud para la edificación, al tiempo que cuantifica matemáticamente y de forma abstracta el aprovechamiento.

En este contexto, el artículo 2 de la Constitución Política del Perú en su inciso 22 señala que toda persona tiene derecho 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.

Dicho esto, el derecho urbanístico regula el uso del **suelo**, entendido como el espacio físico que sirve de soporte material para las actividades humanas. Su categoría o clasificación va a depender del destino básico del mismo dado por la legislación urbanística, respetando las condiciones geográficas del mismo. La regulación a que nos referimos en la presente Ley es a la del **suelo urbano. A efectos de esta Ley, el suelo**

¹⁴ TALLER, Adriana y ANTIK, Analía, Curso de Derecho Urbanístico, Rubinzal – Culzoni Editores, Buenos Aires, pág. 129.



urbano está dividido en suelo urbano propiamente dicho, suelo urbanizable y suelo no urbanizable.

El **suelo urbano** es aquel que se encuentra ocupado y cuenta con suministro de servicios básicos; así como, aquel se encuentra ocupado en proceso de urbanización. En este punto, se reconoce al propietario el derecho a urbanizar y a edificar

El **suelo urbanizable** está constituido por el suelo declarado apto para la expansión urbana. Este suelo está constituido por los ámbitos que se consideran adecuados para el crecimiento urbano, mediante su urbanización y desarrollo o transformación mediante el proceso de edificación. En este punto, se involucra al propietario al proceso urbanizador, asumiendo las cargas y deberes propios de proceso.

El **suelo no urbanizable** está constituido por el suelo que se encuentra sometido a una reglamentación especial de protección que impide su transformación. Existe una prohibición de mutación del mismo por razones o valores ambientales, paisajísticos, históricos, arqueológicos, culturales o para preservarlo para el desarrollo de actividades agrícolas, forestales, ganaderas o por sus riquezas naturales; o por hallarse sometidos a servidumbres públicas o porque las autoridades los consideran justificadamente inadecuados para el desarrollo urbano, como la zonas de riesgo. En este punto es necesario enfatizar, que se encuentra tajantemente prohibido ejercer cualquier acto de administración o disposición sobre los mismos, estos actos son nulos y los interventores en el mismo serán sometidos al régimen de responsabilidad administrativa, civil y penal por el acto ilícito cometido.

La Ley está regulando el catálogo de **derechos, garantías, deberes y cargas** del propietario a efectos de cumplir con la finalidad de la utilización del suelo conforme al interés general.

En ese marco, resulta relevante señalar que los propietarios tienen el **derecho a urbanizar** que se define como la procura de la transformación que la legislación urbana le permita, dotar a un terreno de los servicios e infraestructura en a la legislación, a su vez se le impone el deber de ceder el área en el cual se construirán los aportes, las vías y otros fijados por Ley. Así también, ostentan el **derecho a edificar** es la facultad para materializar el aprovechamiento urbanístico que puede ser ejercido cuando se le otorgue la licencia de edificación correspondiente para los casos en la Ley lo estipule de acuerdo con el coeficiente de aprovechamiento básico. No existe tal derecho en el suelo no urbanizable.

Asimismo, se estipula el derecho de los propietarios **a acceder a la información** que dispongan las administraciones públicas sobre ordenación del territorio, la ordenación urbanística, las condiciones urbanísticas, y otros. Así también, **a participar activamente** en los procedimientos de elaboración y aprobación de cualesquiera instrumentos de gestión del suelo y ejercer la **acción pública urbanística**.

Entre las cargas, debemos enfatizar que a raíz de la serie de incendios y caídas estado ruinoso de edificaciones en nuestro país que pone en riesgo la vida, salud y seguridad de las personas estamos introduciendo **la carga de conservación**.

Constituye un deber del propietario de del suelo conservar el predio en las condiciones legales de seguridad y salubridad. En ese sentido, para garantizar el cumplimiento de este deber, el Gobierno Local está facultado para supervisar las condiciones técnicas y legales de la edificación. En caso que se detecte su incumplimiento y se ponga en peligro inminente a la vida, salud y seguridad de los ciudadanos, se faculta al Gobierno

Local a efectuar la obra necesaria para garantizar dichos derechos. Ahora bien, no podrá tratarse de cualquier tipo de obra, debe ser la estrictamente necesaria en supuestos objetivos como cuando el inmueble sea declarado legalmente inhabitable.

Un deber que interesa resaltar de la propiedad es **la de destinación al uso previsto por el planeamiento urbano**.

Venimos siendo testigos de la celebración una variedad de actos de administración y disposición de suelo con fines incompatibles con el planeamiento sometido a regularización. Sobre el particular, es importante enfatizar que dichos actos son nulos por causa ilícita pues vulnera las normas urbanísticas en cuanto dispone una finalidad específica del suelo objeto de administración o disposición. En este caso, en caso se verifique un daño el Gobierno Local se reserva el derecho a iniciar el correspondiente proceso de responsabilidad.

Respecto al **Capítulo IV** de los **instrumentos de gestión del suelo**, conviene señalar que son aquellas herramientas técnicas y jurídicas que tienen como finalidad coadyuvar al cumplimiento de los planes urbanos y los objetivos del desarrollo urbano en las circunstancias actuales que atraviesan las ciudades peruanas. Ello permitirá dar claras señales al mercado acerca de las oportunidades y las restricciones para intervenir, evitando la oscuridad y los vacíos reglamentarios que hoy existen en lo que refiere a las inversiones y su relación con los planes urbanos.

También se definen los recursos que la ciudad puede obtener por sus actuaciones y les asigna una dirección, pues no se trata de recursos de libre disponibilidad.

Mediante la presente Ley se establecen y en casos se regulan instrumentos de gestión del suelo que permitan al Gobierno Local lo siguiente:

- a. La creación y valoración del sobresuelo y subsuelo urbano.
- b. El acceso y la protección del suelo urbano.
- c. El reparto equitativo de beneficios y cargas con participación de los actores en el incremento del valor del suelo.

Finalmente, **el capítulo V** respecto a la fiscalización y control de uso de suelos busca atender el asunto que ha estado presente de manera muy acuciante en la ciudadanía. Son moneda corriente en el Perú las infracciones a las normas y al sentido común, que ocurren de modo tal que las autoridades pueden evadir sus responsabilidades y los administrados se amparen en la falta de normas o los vacíos en la interpretación de normas obsoletas para evadir su responsabilidad. Estas situaciones han ocupado las primeras planas de los medios de comunicación en los primeros meses del presente año, tanto por las urbanizaciones ubicadas en áreas de evidente riesgo no mitigable y las edificaciones incendiadas que han ocurrido en áreas urbanas consideradas convencionales. La norma busca establecer claramente las responsabilidades de las autoridades y fortalecer los mecanismos de su cumplimiento. Además de ello, se introduce **la acción pública urbanística**, que es una especificación de lo dispuesto en la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo Ley N° 27584 en materia urbanística.

En ese sentido, constituye una acción contenciosa administrativa, en virtud del cual el Poder Judicial efectúa un control jurídico de las actuaciones de la administración pública en materia urbanística. En cuanto a la legitimidad para obrar activa por ser la materia urbanística un interés difuso, cualquier persona natural o jurídica ostenta de esta legitimidad y se tramita vía proceso sumarísimo.

V. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

La aplicación de la presente Ley no genera costos adicionales al Estado; por el contrario, genera beneficios a los ciudadanos en cuanto le otorga predictibilidad en cuanto a las decisiones que tomen las autoridades en materia urbanística. Por otro lado, genera beneficios a las autoridades gestoras en cuanto les otorga instrumentos de uso y gestión de suelo para el cumplimiento de sus fines y para la recuperación de lo que le corresponde de la inversión pública, lo cual incidirá de manera significativa en la generación de recursos para efectuarla sin necesidad de recurrir a solicitudes al Gobierno Central o a la hipoteca de sus propias inversiones.

VI. ANÁLISIS DEL IMPACTO EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente norma busca responder de manera específica y útil para la vida urbana de los cuatro grandes Objetivos del Acuerdo Nacional suscrito el año 2002. De manera particular, la planificación del ordenamiento territorial está enmarcada en la Trigésimo Cuarta Política de Estado del Acuerdo Nacional, en Ordenamiento y Gestión Territorial.

El Plan Nacional de Desarrollo Urbano Territorio para Todos; Lineamientos de política 2006-2015, aprobado por Decreto Supremo N° 018-2006-VIVIENDA, elaborado por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento ya previó la necesidad de normas sobre el suelo. La normativa propuesta para el periodo que ya terminó considera 12 normas. Dos de ellas tienen que ver con la organización de la propia institución, 6 a normas de distinto rango y 4 normas con rango de ley, a saber:

- Ley General de Ordenamiento Territorial
- Ley General de Desarrollo Urbano
- Ley de Suelo Urbano (incluye normas sobre plusvalías urbanas)
- Ley de Creación del Fondo Nacional de Inversiones Urbano Territoriales

Ninguna de estas normas ha sido presentada al Congreso de la República para su debate y aprobación. La presente norma busca contribuir con estas necesidades, ante la falta de proyectos presentados por el organismo de vivienda. Su aprobación ayudará a desencadenar un proceso normativo que llene los vacíos existentes en la legislación peruana.