

INTRODUCCIÓN AL DERECHO URBANÍSTICO

Colección **Lo Esencial del Derecho** 23

Comité Editorial

Baldo Kresalja Rosselló (presidente)

César Landa Arroyo

Jorge Danós Ordóñez

Manuel Montegudo Valdez

Abraham Siles Vallejos (secretario ejecutivo)

IVÁN ORTIZ SÁNCHEZ

INTRODUCCIÓN
AL DERECHO URBANÍSTICO



FONDO
EDITORIAL

PONTIFICIA **UNIVERSIDAD CATÓLICA** DEL PERÚ

BIBLIOTECA NACIONAL DEL PERÚ
Centro Bibliográfico Nacional

340.7 Ortiz Sánchez, Iván, 1968-
L Introducción al derecho urbanístico / Iván Ortiz Sánchez.-- 1a ed.-- Lima :
23 Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 2017 (Lima : Tarea
Asociación Gráfica Educativa).
216 p. ; 21 cm.-- (Lo esencial del derecho ; 23)

Bibliografía: p. [211]-213.
D.L. 2017-11237
ISBN 978-612-317-290-9

1. Derecho - Estudio y enseñanza 2. Derecho urbanístico - Perú 3. Urbanismo -
Aspectos legales - Perú I. Pontificia Universidad Católica del Perú II. Título III. Serie

BNP: 2017-2769

Introducción al derecho urbanístico

Iván Ortiz Sánchez

Colección «Lo Esencial del Derecho» N° 23

© Iván Ortiz Sánchez, 2017

De esta edición:

© Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 2017

Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú

feditor@pucp.edu.pe

www.fondoeditorial.pucp.edu.pe

La colección «Lo Esencial del Derecho» ha sido realizada por la Facultad de
Derecho de la PUCP bajo los auspicios del equipo rectoral.

Diseño, diagramación, corrección de estilo
y cuidado de la edición: Fondo Editorial PUCP

Primera edición: setiembre de 2017

Tiraje: 1000 ejemplares

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio,
total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

ISBN obra completa: 978-612-317-229-9

ISBN volumen: 978-612-317-290-9

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2017-11237

Registro del Proyecto Editorial: 31501361700975

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

Índice

PRESENTACIÓN	13
INTRODUCCIÓN	15
PRIMERA PARTE	
LA CIUDAD FORMAL	
EL PROCESO URBANO FORMAL	19
CAPÍTULO 1	
LA CIUDAD, EL URBANISMO Y EL DERECHO URBANÍSTICO	21
1. Objetivos	21
2. La ciudad	21
2.1. Elementos objetivos y subjetivos del concepto de ciudad	24
3. Urbanización generalizada y áreas metropolitanas	25
3.1. Las áreas metropolitanas	25
4. El urbanismo	26
4.1. Diferencias entre urbanismo tradicional y urbanismo moderno	26
4.2. Aspectos conceptuales	27
4.3. Principios del urbanismo	29
5. El derecho urbanístico	30
5.1. Aspectos conceptuales	30
5.2. Naturaleza jurídica	33

5.3. Las normas urbanísticas en el Perú	34
6. Bases constitucionales del derecho urbanístico	35
6.1. Aspectos conceptuales	35
6.2. El derecho de propiedad	37
6.3. Función pública del urbanismo	38
6.4. Derecho a la vivienda	38
7. Reflexiones finales	45
8. Preguntas	46
CAPÍTULO 2	
ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y PLANIFICACIÓN URBANA	47
1. Objetivos	47
2. Ordenación del territorio	47
2.1. Aspectos conceptuales	47
2.2. Características del ordenamiento territorial	49
2.3. Ordenamiento territorial y plan de desarrollo urbano	50
3. Plan de desarrollo urbano	51
3.1. Aspectos conceptuales	51
3.2. Marco Constitucional y Legal	52
3.3. El Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano (RATDU)	55
3.4. Instrumentos técnicos normativos	56
3.5. Clasificación general de uso del suelo	60
3.6. Proceso de aprobación de planes	63
4. Preguntas	64
5. Casos	64
CAPÍTULO 3	
LA ZONIFICACIÓN	67
1. Objetivos	67
2. La zonificación	67
2.1. Aspectos conceptuales	67

2.2.	Antecedentes históricos de la zonificación	69
2.3.	Marco normativo de la zonificación	70
2.4.	Relación entre la zonificación y el derecho de propiedad	72
2.5.	Críticas a la zonificación y a la planificación	73
2.6.	Garantías para evitar el uso excesivo del cambio de zonificación	74
2.7.	Conjunto de elementos relacionados con la zonificación	75
2.8.	Tipos de zonificación	77
2.9.	Conflictos normativos	79
2.10.	Procedimiento de cambio de zonificación	81
2.11.	Participación vecinal e instrumentos de tutela	84
3.	Preguntas	86
4.	Casos	87
CAPÍTULO 4		
LAS HABILITACIONES URBANAS Y EL DERECHO DE EDIFICAR		91
1.	Objetivos	91
2.	Reglamento Nacional de Edificaciones (RNE)	92
2.1.	Antecedentes	92
2.2.	Principios del Reglamento Nacional de Edificaciones	93
2.3.	Actores en el proceso de edificación y de habilitación urbana según el RNE	95
2.4.	Responsabilidades en el RNE	96
2.5.	Cuaderno de obra	97
3.	Consideraciones generales sobre las habilitaciones urbanas y las edificaciones	97
3.1.	Principios de la ley 29090	97
3.2.	Modalidades de aprobación de las licencias	98
3.3.	Constitucionalidad de la ley 29090	105
3.4.	Documentos previos	109
4.	Las habilitaciones urbanas	112
4.1.	Aspectos conceptuales	112
4.2.	Competencia y marco legal	113
4.3.	Efectos de la habilitación urbana	114

4.4.	Improcedencia de la habilitación urbana	116
4.5.	Tipos de habilitaciones urbanas	117
4.6.	Requisitos generales	119
5.	El derecho a edificar	119
5.1.	Antecedentes del derecho a edificar	119
5.2.	La licencia de edificación	121
5.3.	Derecho a edificar y limitaciones a la propiedad, el plan y el aprovechamiento urbanístico	123
5.4.	Tipos de edificación	125
5.5.	Excepciones a la licencia de edificación	126
5.6.	Etapas para obtener la licencia de edificación y la habilitación urbana	126
5.7.	Etapas de obtención de la licencia de edificación	127
5.8.	Cambios recientes a la ley 29090	128
5.9.	Vigencia de la licencia de obra	130
5.10.	Interrupción de la licencia de obra	130
5.11.	Verificaciones administrativas de las obras	131
6.	Preguntas	132
7.	Casos	132

SEGUNDA PARTE
LA CIUDAD INFORMAL

INFORMALIDAD URBANA	137
CAPÍTULO 5	
LAS POSESIONES INFORMALES	139
1. Objetivos	139
2. Las invasiones	140
2.1. Causas y contexto sociojurídico	140
2.2. Condicionantes para la política del Estado	141
2.3. Efectos de las invasiones	143
2.4. Definición de invasión	146
2.5. Tipos de adquisición informal de terrenos	147

2.6.	Naturaleza jurídica y consecuencias de una invasión	148
2.7.	Comparación entre el proceso formal e informal de adquisición de terrenos	152
2.8.	Posesión informal: relación inversa al proceso formal de adquisición de la propiedad de terrenos	153
3.	Marco legal de las posesiones informales	154
3.1.	Antecedentes legales	154
3.2.	Modelos de gestión y titulación	155
3.3.	Marco legal vigente de formalización de la propiedad informal	156
3.4.	El decreto legislativo 803, Ley de Promoción de Acceso a la Propiedad Formal	158
3.5.	Formalización de propiedad de posesiones informales	158
3.6.	Características de la formalización de propiedad	159
3.7.	Aspectos fundamentales de las posesiones informales	160
3.8.	Tipología de las posesiones informales	161
3.9.	Etapas del procedimiento de formalización de propiedad informal	171
3.10.	Formalización de posesión informal en terrenos de propiedad estatal	174
3.11.	Formalización de posesión informal en terrenos de propiedad privada	174
3.12.	Procedimiento administrativo de declaración de propiedad	175
3.13.	Semejanzas y diferencias entre la posesión informal y la habilitación urbana	176
4.	Preguntas	179
5.	Casos	179
CAPÍTULO 6		
LOS TUGURIOS		183
1.	Objetivos	183
2.	Marco teórico y normativo	183
2.1.	Nociones preliminares básicas	183
2.2.	Marco teórico y conceptual	185
2.3.	Definición amplia de tugurio	186

2.4. Tipos de tugurio	187
2.5. Tugurios en el Perú	188
2.6. Marco normativo	190
3. Saneamiento físico legal de predios tugurizados	191
3.1. Procedimiento de saneamiento físico legal de predios tugurizados con fines de renovación urbana	191
3.2. Definición de tugurio según la ley 29415	193
3.3. Entidades que intervienen en el procedimiento de saneamiento de predios tugurizados	194
3.4. Funciones de las municipalidades provinciales encargadas del saneamiento físico legal de predios tugurizados	194
3.5. Mecanismos para que proceda el saneamiento legal sobre el predio tugurizado	196
4. Preguntas	200
5. Casos	201
ANEXO A	205
BIBLIOGRAFÍA	211
TÍTULOS DE LA COLECCIÓN	215

PRESENTACIÓN

En su visión de consolidarse como un referente académico nacional y regional en la formación integral de las personas, la Pontificia Universidad Católica del Perú ha decidido poner a disposición de la comunidad la colección jurídica «Lo Esencial del Derecho».

El propósito de esta colección es hacer llegar a los estudiantes y profesores de derecho, funcionarios públicos, profesionales dedicados a la práctica privada y público en general, un desarrollo sistemático y actualizado de materias jurídicas vinculadas al derecho público, al derecho privado y a las nuevas especialidades incorporadas por los procesos de la globalización y los cambios tecnológicos.

La colección consta de cien títulos que se irán publicando a lo largo de varios meses. Los autores son en su mayoría reconocidos profesores de la PUCP y son responsables de los contenidos de sus obras. Las publicaciones no solo tienen calidad académica y claridad expositiva, sino también responden a los retos que en cada materia exige la realidad peruana y respetan los valores humanistas y cristianos que inspiran a nuestra comunidad académica.

«Lo Esencial del Derecho» también busca establecer en cada materia un común denominador de amplia aceptación y acogida, para contrarrestar y superar las limitaciones de información en la enseñanza y práctica del derecho en nuestro país.

Los profesores de la Facultad de Derecho de la PUCP consideran su deber el contribuir a la formación de profesionales conscientes de su compromiso con la sociedad que los acoge y con la realización de la justicia.

El proyecto es realizado por la Facultad de Derecho de la PUCP bajo los auspicios del equipo rectoral.

Fondo Editorial PUCP

INTRODUCCIÓN

La mayoría de la población mundial vive en ciudades y en el Perú casi un 80% de la población es urbana, según datos del INEI. Las ciudades son, sin duda, esenciales en el desarrollo de nuestra humanidad. En este contexto de urbanización generalizada y de globalización, la relación entre los centros urbanos y los ciudadanos es compleja e interdependiente, con múltiples y variados problemas urbanos. En este escenario, el derecho tiene un rol que cumplir para regular la acción pública y privada hacia un desarrollo urbano sostenible.

Cuando era estudiante en nuestra facultad de derecho no se dictaba el curso de Derecho Urbanístico. Sin embargo, apenas egresé, mi primera experiencia profesional fue precisamente en temas urbanísticos. Conocí casos, fui recopilando normas, leyendo diversos autores, y aprendiendo conceptos e instituciones que luego de varios años pude sistematizar. Así, en un momento determinado quise compartir lo aprendido con nuestra universidad a través del curso de Derecho Urbanístico que vengo enseñando en la Pontificia Universidad Católica del Perú desde el año 2002.

El propósito fundamental de la presente publicación es conocer y reflexionar acerca de los principales conceptos e instituciones del derecho urbanístico en el Perú, que comprenden el crecimiento urbano formal e incorporan a la informalidad urbana escenarios que se ven reflejados en las secciones en las cuales he dividido esta publicación.

El presente trabajo es fruto del dictado y la retroalimentación de los estudiantes, las diapositivas de clase, los casos y los materiales de enseñanza elaborados. Quiero agradecer especialmente a mis dilectos estudiantes Carlos Ignacio Valencia Mesías, quien transcribió detalladamente mis clases y elaboró los gráficos describiendo lo desarrollado en ellas; y José Carlos Fernández Salas, quien fue sucesivamente estudiante, asistente y adjunto del curso. Ambos me han apoyado de manera significativa en la revisión de la presente publicación.

Por último, quiero agradecer al Comité Editorial de esta publicación y al señor decano de la Facultad de Derecho por invitarme a participar en esta excelente iniciativa.

Fondo Editorial PUCP

PRIMERA PARTE
LA CIUDAD FORMAL

Fondo Editorial PUCP

Fondo Editorial PUCP

EL PROCESO URBANO FORMAL

Las ciudades se han creado y desarrollado a partir de necesidades colectivas e individuales de las personas. Por lo general, cerca de fuentes o recursos naturales tales como bosques, ríos u otros espacios para satisfacer necesidades humanas. Así, fueron ampliándose y multiplicándose espontáneamente.

Al mismo tiempo, los problemas urbanos fueron apareciendo y desarrollándose hasta llegar a situaciones extremas de generar peligros a la salud pública con numerosas muertes, como lo que ocurrió en Londres en 1848. Se necesitaba regular, ordenar y planificar la relación entre el ser humano y la ciudad que lo rodea. De este modo surgieron el derecho urbanístico y las diversas instituciones que lo conforman.

Por un lado, la planificación urbana, que tiene como eje central al Plan de Desarrollo Urbano, en su rol orientador y que plantea los objetivos del desarrollo urbano sobre el territorio. Por otro lado, la zonificación, que es el instrumento técnico-normativo del Plan de Desarrollo Urbano que regula el uso y el ejercicio del derecho de propiedad predial. Ambos conceptos son centrales en tanto son instrumentos que orientan el crecimiento urbano formal.

En el mismo sentido opera la habilitación urbana, que va a generar el crecimiento urbano en las áreas del suelo que determine el Plan de Desarrollo Urbano junto con la zonificación en ella regulada,

transformando los terrenos eriazos o agrícolas en urbanos. Asimismo, el ejercicio del derecho de edificar, ejecutado bajo estos instrumentos normativos urbanos y las normas vigentes específicas en materia de competencia (Ley Orgánica de Municipalidades), de procedimiento (Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones), y de normas técnicas (Reglamento Nacional de Edificaciones).

Por lo tanto, estamos frente al proceso urbano formal que orienta, entre otros aspectos, cómo deben crecer las ciudades, elementos que veremos en esta primera parte de la presente publicación.

Fondo Editorial PUCP

CAPÍTULO 1

LA CIUDAD, EL URBANISMO Y EL DERECHO URBANÍSTICO

1. OBJETIVOS

- 1) Reflexionar sobre lo que es propio a la ciudad, al área metropolitana, su formación, el ordenamiento legal y su desarrollo como espacio predilecto de morada colectiva para el género humano.
- 2) Comprender el concepto, la importancia y los principios del urbanismo y la regulación de las ciudades para el desarrollo humano.
- 3) Entender a la planificación del desarrollo urbano, la zonificación y el urbanismo como objeto de estudio del derecho urbanístico que, además, se expresan como funciones públicas en nuestro ordenamiento jurídico constitucional.
- 4) Aprender y analizar las principales instituciones, conceptos y procesos del derecho urbanístico.

2. LA CIUDAD

Un elemento esencial del urbanismo y del derecho urbanístico es la ciudad como objeto de estudio y punto de referencia para el desarrollo de los principios y las normas que promueven un desarrollo urbano sostenible.

La importancia y trascendencia de la ciudad en nuestras vidas es indiscutible. Esto porque es allí donde nos desarrollamos, ejercemos nuestros derechos y cumplimos nuestro ciclo de vida. Por lo tanto, antes de querer establecer una aproximación conceptual de la ciudad, debemos tomar en cuenta que en la realidad existe una relación «convergente» e «interdependiente» entre el hombre y la ciudad en la cual vive.

La ciudad, como explica Munizaga (1997), es una expresión del hombre como forma de organización social. Así, la urbe se convierte, junto con el lenguaje, en uno de sus más complejos y básicos inventos.

El estudio de la ciudad no solo abarca ese aspecto, sino que también puede ser abordado desde diversos ángulos y disciplinas: la historia, la historia universal es principalmente ciudadana; la geografía, la naturaleza prepara el sitio y el hombre se organiza para satisfacer sus necesidades; la economía, el comercio, el mercado y el lugar de intercambio; la política, las relaciones de poder; la arquitectura, diseño y edificaciones; la literatura, novelas que tienen a la ciudad como punto focal, tales como «La Ciudad y los Perros»; etcétera. De ello se puede desprender que el propio término «ciudad» resulta ser muy amplio e, incluso, en algunas ocasiones, difuso.

Podemos señalar tres tipos de ciudades (Chueca, 1989, pp. 10-20):

- i) Clásica: caracterizada por el diálogo, donde el ágora o plaza cumplía una función política. Prevalece lo público y político.
- ii) Doméstica: caracterizada por la vida doméstica. Tiene un origen anglosajón (*town*). Prevalece lo privado.
- iii) Islámica: caracterizada por su carácter religioso. El hogar cumple una función religiosa. Hay un plan de acondicionamiento territorial, no una plaza; la calle se acomoda al hogar. Prevalece lo privado y lo espiritual.

Sin embargo, más allá de las diferencias, es posible mencionar una característica común en todos estos tipos de ciudades: el «alma» o «espíritu» de la ciudad, es decir, su identidad.

De otro lado, es importante mencionar también los llamados elementos estructurales de la ciudad: casa, calle, plaza, edificios públicos, pistas, veredas, parques, instalaciones e infraestructura de servicios agua, electricidad, telefonía, entre otros.

Consideramos que estos elementos estructurales convergen para describir y satisfacer las necesidades individuales (interés particular) y las necesidades públicas (interés general).

Cabe aclarar que los elementos antes mencionados no son un mero conjunto o suma de cosas, son en realidad un todo unitario y funcional, que constituye una organización y una forma de identidad.

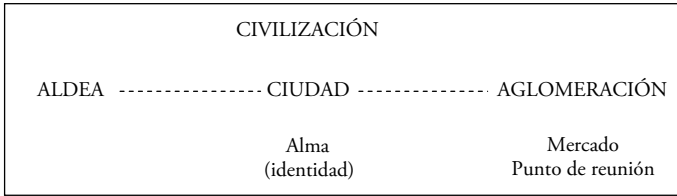
Otros elementos objetivos de las ciudades a tomar en cuenta son la población, autoridad (organización política), vocación de permanencia y territorio determinado (ocupación permanente en un territorio).

La forma como se constituyen las ciudades va a depender también de otros elementos externos como el clima, el suelo (tipo de suelo), la influencia política —incluyendo la guerra, que puede ocasionar la destrucción de ciudades—, religiosa, económica, cultural, artística, el interés individual (decorativo), la necesidad económica —por ejemplo, complejos departamentales—, el periodo histórico —el Perú del siglo XVIII no es el mismo que el del siglo XX—, etcétera.

En resumen, la forma y la organización de una ciudad son la expresión más global de un determinado periodo histórico, de una geografía específica y de una civilización consolidada. De esta forma, las ciudades han estado determinadas por contextos que difieren y que están en constante cambio (Munizaga, 1997, p. 33).

La ciudad no es solo un conjunto de casas, sino también una organización funcional que se cristaliza en una estructura material, siendo la casa-vivienda uno de los factores determinantes que ordena el resto de elementos.

Figura 1. Civilización



2.1. Elementos objetivos y subjetivos del concepto de ciudad

La ciudad se ha ido formando, paulatinamente, como un fenómeno cultural para establecer relaciones sociales en un momento de evolución de la humanidad en el que abandonamos el nomadismo y nos convertimos en sedentarios. Se trata de una necesidad y creación de la humanidad en un estado de desarrollo en el que se dieron descubrimientos como la agricultura, el fuego y el lenguaje.

Se debe considerar a la ciudad como un concepto dinámico que responde a la cultura de las sociedades: nace, evoluciona, desaparece, se aglomera, se reúne, entre otras cosas. De esta manera, la ciudad responde a cambios dinámicos o contextuales.

Además, es un espacio colectivo en el que los habitantes encuentran las condiciones necesarias para su realización política, social y ecológica, asumiendo como contrapartida deberes de solidaridad para con sus conciudadanos (Carta Europea de Derechos Humanos en la Ciudad, 2000).

En síntesis, en la ciudad encontramos como elementos configuradores: (i) una organización funcional para la ocupación permanente del territorio y el suelo por una pluralidad de personas y (ii) un espacio donde se desarrollan relaciones sociales, políticas, culturales y económicas que se expresan en elementos estructurales y físicos.

Los elementos objetivos de la ciudad son la ocupación permanente, pluralidad de personas y estructura física; mientras que los elementos subjetivos los constituyen la identidad (alma), las relaciones (organización) y las costumbres (tradiciones).

3. URBANIZACIÓN GENERALIZADA Y ÁREAS METROPOLITANAS

La humanidad está experimentando en la actualidad un fenómeno social conocido como urbanización generalizada. Esta urbanización generalizada tiene su razón de ser en la explosión demográfica y la migración del campo a la ciudad en el mundo. En forma paralela se presentan la informacionalización, la revolución de la tecnología informacional; y la globalización de la economía y de la comunicación.

Por ende, los tres componentes presentes en este nuevo siglo son: (i) urbanización generalizada, (ii) informacionalización y (iii) globalización.

En consecuencia se ha empezado a debatir el rol de la ciudad tradicional como forma de relación entre sociedad y territorio, cuestionando si tiene sentido hablar hoy en día de ciudades.

Consideramos que las ciudades deben existir y pervivir en el tiempo, pues constituyen un complemento de lo global con lo local. Las sociedades y las personas requieren de un nexo que tenga mayor conocimiento de las necesidades cotidianas y reales de un determinado ámbito geográfico. Es allí donde entran en juego las políticas públicas que se pueden realizar a nivel local, y la posibilidad que tienen los gobiernos locales de implementarlas. En ese sentido, Borja y Castells proponen que se debería renovar el papel o rol de las ciudades, construyendo una relación dinámica y creativa entre lo local y lo global¹.

3.1. Las áreas metropolitanas

La aglomeración urbana, o área metropolitana, es un fenómeno que rompe con el concepto de ciudad. Las áreas metropolitanas² surgen como concepto cuando la realidad de los conglomerados urbanos desborda

¹ Autores como Borja y Castells han desarrollado otros conceptos importantes vinculados a la urbanización generalizada como el de «ciudad dual» y el de «conectividad» (2000, pp. 11-34).

² Sobre este tema, puede revisar *in extenso* al autor Hildebrando Castro Pozo (2007, pp. 197-248).

los límites de la ciudad entendida como circunscrita a un municipio, transformándose en una nueva expresión territorial no contenida en las normas de demarcación territorial y en el ordenamiento jurídico político.

Por su parte, la conurbación es un fenómeno que tiene mucha relación con el de área metropolitana, donde dos ciudades o centros urbanos distintos se vinculan y forman una aglomeración con una estrecha relación social, económica y política, lo que genera tanto sinergias como conflictos.

En lo que se refiere al concepto de área metropolitana, se puede decir que la noción de metrópolis se inicia aproximadamente en 1879 en la ciudad de París (Castro, 2006, p. 4). Así, el término área metropolitana surgió cuando el término «ciudad» dejó de ser equivalente a «urbano» y fue necesario encontrar otro concepto que diera cuenta de las áreas urbanizadas en torno a la ciudad central.

Pujadas y Font afirman que la definición de área metropolitana de Vinuesa (1975) continúa siendo válida: «área geográfica, generalmente perteneciente a circunscripciones administrativas diferentes, en las que se forma una gran aglomeración humana, que constituye un importante mercado de trabajo suficientemente diversificado, con fuertes relaciones de interdependencia entre los núcleos que la integran, y que ejerce además una clara posición preponderante y de dominio dentro del sistema de ciudades» (1998, p. 324).

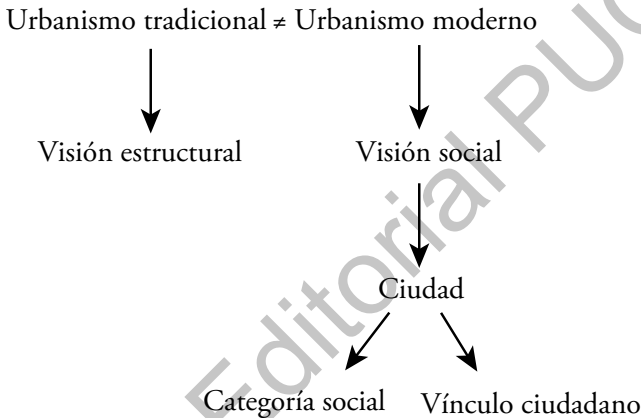
4. EL URBANISMO

4.1. Diferencias entre urbanismo tradicional y urbanismo moderno

Dentro del ámbito del urbanismo podemos distinguir entre urbanismo tradicional y urbanismo moderno. El urbanismo tradicional tiene una perspectiva de la ciudad desde un enfoque esencialmente estructural, en el sentido de que estudia la infraestructura, la edificación, la construcción adecuada de las ciudades, así como también la estética o buena apariencia de la ciudad.

Por otro lado, el urbanismo moderno tiene como ejes centrales dos elementos: (i) la ciudad, entendida como una categoría social —no solo como una categoría estructural—, y (ii) el vínculo ciudadano, es decir, el nexo presente entre este y la ciudad, desde una visión social, económica, política, cultural y sostenible. En este último marco es que desarrollaremos los conceptos que vienen a continuación.

Figura 2. Diferencia entre el urbanismo tradicional y el urbanismo moderno



4.2. Aspectos conceptuales

El urbanismo puede entenderse como una disciplina referida al ordenamiento de las ciudades y de las áreas metropolitanas. En otros países, se entiende al urbanismo como un arte o, incluso, como una carrera propia e independiente: *urban planning* o *city planning*. En el Perú, es una especialidad de la carrera de arquitectura.

Etimológicamente, la palabra «urbanismo» deriva de urbano, que a su vez proviene del latín *urbanus*, *urbs*, *urben*, ciudad o relativo a la ciudad. Sin embargo, este no se agota en la ciudad, sino que comprende también a la unidad que forma esta con toda la vida humana.

De este modo, el urbanismo comprende a la ciudad como espacio físico habitable y la trasciende para percibirla no solo como tal, sino como un conjunto colectivo y pluralizado de relaciones políticas, económicas, culturales y en intervenculación con la naturaleza (Macedo, 1997, p. 1).

El urbanismo, entonces, es la disciplina que se ocupa de la ordenación y desarrollo de la ciudad desde una perspectiva amplia, determinando para tal efecto el ordenamiento territorial y usos del suelo, los equipamientos urbanos, los sistemas viales, las regulaciones de la edificación, los sistemas de gestión y control urbano, y los servicios públicos de manera que los habitantes cuenten con espacios sostenibles y útiles para su vida, entre otros alcances.

Actualmente, el urbanismo es considerado como una competencia irrenunciable y elemental de la administración pública, mientras que en el siglo pasado era considerado como una parte de la administración municipal. No obstante, el urbanismo vincula al Estado en su conjunto, sin desligar a las municipalidades de las competencias que tienen y deben mantener.

Hoy en día, además, se encuentra en pleno proceso de desarrollo, dando respuestas a los nuevos retos y problemas que se plantean al ordenamiento territorial y ambiental, reasentamiento y migración de las poblaciones, etcétera.

Existen múltiples y variadas definiciones de urbanismo cuyos elementos centrales se pueden resumir de la siguiente manera: es una disciplina compleja y múltiple que implica la interrelación con otras disciplinas. Su objeto de estudio es la ciudad y las aglomeraciones urbanas con la finalidad de promover la ordenación, el desarrollo sostenible, la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos y brindar a la población ambientes útiles e idóneos para vivir.

En el cuadro siguiente se pueden apreciar las principales diferencias entre estos tres conceptos: urbanismo, ciudad y área metropolitana.

Tabla 1. Diferencias entre urbanismo, ciudad y área metropolitana

Ciudad	Urbanismo	Área metropolitana (metrópoli)
1. Ocupación permanente del territorio	1. Disciplina	1. Conurbación de dos centros urbanos (unión por la dinámica social, económica, cultural). Se rompe con el esquema de la demarcación territorial
2. Pluralidad de personas	2. Conjunto colectivo de relaciones políticas, sociales, económicas y culturales	2. Ocupa un espacio distinto que el de una circunscripción administrativa de gobierno
3. Fines urbanos	3. Intervinculación con la naturaleza	3. Se forma una gran aglomeración humana
4. Desarrollo de relaciones sociales, políticas, culturales y económicas	4. Objeto de estudio: las ciudades y las áreas metropolitanas	4. Fuertes relaciones de núcleos (por ejemplo, Lima metropolitana, donde se dan relaciones entre los conos)
5. Identidad en común (identidad o «alma» de la ciudad)		5. Existe una demanda y oferta de empleo
		6. Centralismo (dominio respecto del resto de las ciudades)

4.3. Principios del urbanismo

Los principios del urbanismo, según la Carta de Atenas³, se pueden resumir en:

³ La Carta de Atenas fue redactada con motivo del IV Congreso de Arquitectura Moderna (CIAM), celebrado a bordo del Paris II en 1933. Fue publicada en 1942 por Le Corbusier y Josep Luis Sert. Se resumen solo los principales principios del urbanismo.

- La ciudad no es más que una parte del conjunto económico, social y político que constituye la región.
- El desarrollo urbano de las ciudades es dinámico y evolutivo.
- Las funciones claves del urbanismo son: habitar, laborar, circular y recrear.
- La vivienda como centro de las preocupaciones urbanísticas y como punto de unión de todas las medidas.
- La subordinación del interés privado al interés colectivo.
- Privilegio del uso de la altura y del crecimiento vertical (de la densificación).
- Necesidad urgente de regular normativamente el uso de todo tipo de suelos, para hacer un mejor uso del espacio y para armonizar lo individual-colectivo.
- La ciudad no debe ser vista desde una visión aislada⁴, sino como parte de una región (país), una parte de un todo mayor (perspectiva local, regional, nacional, global).
- El suelo debe ser organizado de acuerdo a planes de desarrollo.

5. EL DERECHO URBANÍSTICO

5.1. Aspectos conceptuales

En la doctrina existen múltiples definiciones de lo que se entiende por derecho urbanístico. Aquí resumimos las diversas definiciones de derecho urbanístico propuestas por un grupo de autores:

⁴ En este caso en particular, la visión significa o implica una proyección por parte de la gestión pública.

Tabla 2. Definiciones de derecho urbanístico

1. Carceller (Macedo, p.6)	<ul style="list-style-type: none"> • Función pública. • Planeamiento. • Regulan contenido derecho de propiedad. • Regulan la urbanización y la edificación.
2. Pons (Castro Pozo, pp. 52-53)	<ul style="list-style-type: none"> • Normas. • Planeamiento de la ciudad. • Propiedad. • Fin: bienestar público.
3. Jacquignon (Macedo, p. 5)	<ul style="list-style-type: none"> • Normas. • Administración - interés público. • Propietarios - interés privado. • Coordinar posiciones. • Fin: ordenación del territorio.
4. Figallo (Castro Pozo, p. 54)	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de técnicas y normas. • Tipifica la conducta humana. • Relación espacios públicos.
5. Parejo (Castro Pozo, pp. 53-54)	<ul style="list-style-type: none"> • Regula - Norma. • Urbanismo: función pública. • Ordenación del uso del territorio. • Ejecución de la ordenación. • Regulación de la edificación. • Control del uso. • Necesidad de racionalizar la acción pública y privada sobre el territorio. • Hacerlo susceptible de aprovechamientos urbanos.
6. Parada (Pons, p. 322)	<ul style="list-style-type: none"> • Normas reguladoras. • Proceso de ordenación del territorio. • Transformación física: urbanización y edificación. • Potestad pública: planificación, urbanización y <i>ius aedificandi</i>.

Para efectos de la presente publicación, propongo como definición de derecho urbanístico el conjunto de normas y principios que regulan la función pública del urbanismo sobre las ciudades y las áreas metropolitanas. Por lo tanto, se trata de normas y principios que regulan la planificación

urbana, el uso y control del suelo, el contenido de la propiedad predial urbana y la ordenación del territorio, su ejecución y la regulación de la edificación. Todo ello con el fin de racionalizar la acción pública y privada sobre el territorio, proyectando un desarrollo urbano sostenible sobre los espacios urbanos formales, incorporando a los espacios informales y generando alternativas para promover su progresiva desaparición como medio para el crecimiento urbano y el acceso a la vivienda.

De esta definición se pueden extraer varios elementos:

- Conjunto de normas y principios.
- Función pública del urbanismo.
- El fin es racionalizar y ordenar la acción sobre el territorio y el suelo.
- Regulación del uso de la propiedad predial.
- Proyección de un desarrollo urbano sostenible.
- Espacios urbanos formales e informales.

El concepto descrito se puede resumir en el siguiente esquema:

- i) Normas, de orden público.
- ii) Suelo-territorio.
- iii) Ciudad.
- iv) Fines, armonizar lo individual (privado) con lo colectivo (público), ordenar y regular (actuación pública).
- v) Límite, derecho de propiedad que expresa la función social de la propiedad a través del derecho urbanístico.
- vi) Formal-informal, el ámbito informal debe ser regulado porque más allá de los perjuicios que supone —por ejemplo, el desorden— es innegable su intervención e impacto en el contexto peruano.
- vii) Desarrollo urbano sostenible.

5.2. Naturaleza jurídica

Acerca de la naturaleza del derecho urbanístico y en relación con su autonomía científica —defendida por unos y negada por otros—, se han expuesto diversas teorías, en las que coinciden Macedo y Castro Pozo, que podemos resumir de la siguiente manera:

- Derecho especial que, participando de normas de derecho privado y de derecho público, ofrece cierta peculiaridad que le separa de estos, aunque no está consolidado ni suficientemente delimitado.
- Rama jurídica interdisciplinaria y social en la que concurren circunstancias que la caracterizan como autónoma: método y sistematización científica propias, autonomía legislativa —ordenamiento propio y orgánico, muchas veces en un código— y autonomía didáctica, como asignatura universitaria separada e independiente.
- Conjunto de normas jurídicas de naturaleza distinta, creadas a partir de principios sumamente diferentes, que tienen en común el objeto social regulado por ellas, pero que no constituyen una disciplina jurídica autónoma.
- Rama del derecho social, como una categoría intermedia entre el derecho privado y el derecho público, en la medida que corresponde al interés de la sociedad en su conjunto.
- Moderno capítulo del derecho administrativo porque, por ejemplo, dentro de la Ley del Suelo español existen normas puramente civiles —que regulan las relaciones entre particulares— al lado de otras típicamente administrativas, reguladoras de las entidades públicas en un régimen especial de prerrogativas en la materia urbanística.

Nuestra opinión, en la línea de la posición dominante de la doctrina, es que el derecho urbanístico constituye una parte especial del derecho administrativo que se nutre de sus principios y se sujeta de las normas

del procedimiento administrativo general, dado que, además, en el Perú constituye una función pública establecida en nuestra Constitución y se encuentra desarrollada en diversas leyes especiales y en la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), principalmente.

El derecho urbanístico, en ese sentido, regula una función pública de actuación del Estado. Este derecho es, entonces, una parte especial del derecho administrativo que está sometido a las normas de la Ley del Procedimiento Administrativo General y que tiene como elemento central y fundamento constitucional lo regulado en el artículo 195, inciso 6 de la Constitución, donde se define como competencia de los gobiernos locales la planificación del desarrollo urbano, el urbanismo y la zonificación.

5.3. Las normas urbanísticas en el Perú

En el Perú no existe una ley general de desarrollo urbano, a diferencia de otros países, ni un código urbano como existe en Francia. En el contexto particular del Perú consideramos que es urgente y necesaria la aprobación de una ley de desarrollo urbano que oriente un desarrollo urbano sostenible.

En materia de derecho urbanístico, las principales normas que se regulan en el Perú son:

- i) Artículo 195, inciso 6 de la Constitución Política del Perú de 1993.
- ii) Ley Orgánica de Municipalidades, ley 27972, que regula las competencias de las municipalidades en materia urbanística.
- iii) Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y Edificaciones, ley 29090, y su reglamento decreto supremo 008-2013-VIVIENDA, que regula la competencia y los procesos de aprobación de las licencias de habilitación urbana y edificación.
- iv) Reglamento Nacional de Edificaciones (RNE), que regula las normas técnicas, todo lo referido a las habilitaciones urbanas y a las edificaciones.

- v) Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano (RATDU), el cual regula lo referido a los planes de desarrollo y la zonificación.

6. BASES CONSTITUCIONALES DEL DERECHO URBANÍSTICO

6.1. Aspectos conceptuales

Uno de los elementos centrales que se establece cuando reflexionamos sobre el derecho está vinculado a las normas, y, en el mismo sentido, cuando describimos la acción de los operadores jurídicos, como los abogados y los jueces, se afirma que ellos solo aplican las normas. Pero, ¿realmente el derecho consiste solo en normas que aplicamos inmediata y mecánicamente o implica algo más?

En las escuelas o facultades de derecho se han estado formando abogados que enseñan que el derecho es aplicar normas a determinadas situaciones o hipótesis de hecho. Ello porque los abogados estamos principalmente frente a una función de silogismo lógico de fundamentar cuál es la norma aplicable, y que, en expresión surgida a partir de la revolución francesa, los jueces serían la «boca de la ley».

Todas estas concepciones nacen bajo la influencia del paradigma del Estado de derecho. Sin embargo, estas premisas han sido transformadas por el desborde de un nuevo paradigma conocido como el «Estado constitucional de derecho». En ese sentido, un elemento esencial de la concepción del derecho como disciplina tiene que ver con la irrupción de la constitucionalización del orden jurídico y el paradigma del «post positivismo del derecho» o «constitucionalización del derecho».

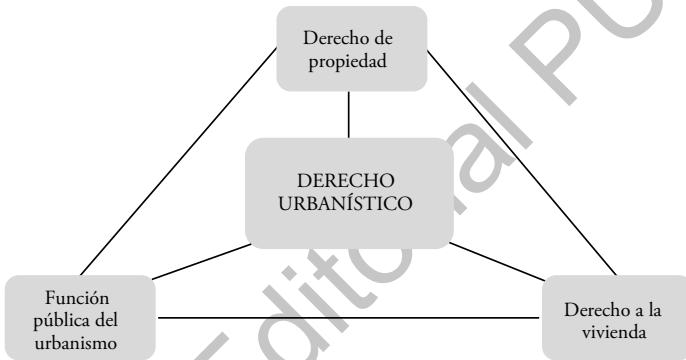
En consecuencia, el derecho ha sufrido una gran transformación por la influencia de la constitucionalización del ordenamiento jurídico a nivel global, lo cual ha impactado tanto en la esfera del derecho público como en la del derecho privado. En este sentido, el derecho urbanístico tiene fundamentos centrales en el ordenamiento constitucional peruano que reconocen derechos fundamentales, expresan límites y establecen las

funciones propias que le corresponden al Estado en materia de desarrollo urbano.

Los principios constitucionales que inspiran el derecho urbanístico son tres: el derecho de propiedad limitado por el bien común y la ley, la función pública de planificación urbana y urbanismo, y el derecho a la vivienda⁵.

De esta manera, el marco constitucional del derecho urbanístico puede explicarse de la siguiente forma:

Figura 3. Trípede constitucional del derecho urbanístico



Como se puede apreciar en el gráfico anterior, estos ejes centrales del derecho urbanístico no están separados o son totalmente independientes, sino que se relacionan, se complementan y se integran en sus contenidos, en sus regulaciones y en sus implicancias tanto a nivel teórico como práctico.

Solo así puede entenderse el derecho urbanístico en su conjunto y de manera integral, esto es, no como una suma total de temas sin vinculación alguna, sino como un cúmulo de elementos que guardan una estrecha e

⁵ Aunque en los últimos años se viene afirmando la construcción del derecho a la ciudad como fundamento del derecho urbanístico.

importante interrelación y convivencia estructural y funcional en la vida diaria de las personas.

6.2. El derecho de propiedad

El reconocimiento de este derecho se encuentra plasmado en el artículo 70 de la Constitución que establece: «El derecho de propiedad es inviolable. El Estado lo garantiza. Se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites de ley. A nadie puede privarse de su propiedad sino, exclusivamente, por causa de seguridad nacional o necesidad pública, declarada por ley, y previo pago en efectivo de indemnización justipreciada que incluya compensación por el eventual perjuicio. Hay acción ante el Poder Judicial para contestar el valor de la propiedad que el Estado haya señalado en el procedimiento expropiatorio». La misma norma constitucional instaura como límites al ejercicio de este derecho el bien común y la ley.

Podemos definir el derecho de propiedad como un derecho constitucional que reconoce el poder jurídico más amplio sobre un bien y que permite a una persona usar, disfrutar, disponer y reivindicar este último.

Es uno de los derechos constitucionales claves al momento de regular el derecho urbanístico pues su objeto es promover un desarrollo urbano sostenible a través de una planificación urbana, zonificación, habilitaciones urbanas, licencias de edificación, formalización de posesiones informales y la renovación urbana de predios tugurizados.

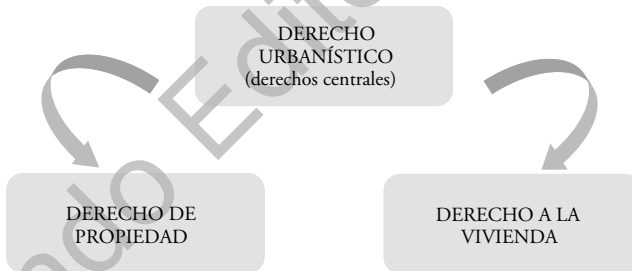
Los temas que abarca el derecho urbanístico y que se encuentran vinculados con este derecho, dado que limitan y regulan el ejercicio del derecho de propiedad de inmuebles prediales en materia urbana, son principalmente los siguientes: el plan de desarrollo urbano, la zonificación, las habilitaciones urbanas y la licencia de edificación (derecho a edificar). Así, la planificación y la zonificación van a delimitar el contenido del ejercicio del derecho de propiedad privada sobre bienes inmuebles prediales de naturaleza urbana o con aptitud de convertirse en urbanos.

6.3. Función pública del urbanismo

La Constitución otorga potestad de función pública a las municipalidades, de acuerdo a lo establecido en el artículo 195: «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». Esta planificación del desarrollo urbano y rural por parte de las municipalidades se refiere a la zonificación, el urbanismo y el acondicionamiento territorial.

Esta función establecida en la Constitución implica también que el Estado tiene competencia para ejercer las funciones que promueven el urbanismo como una disciplina orientada a difundir el desarrollo urbano sostenible, tal como hemos desarrollado anteriormente. Esto implica aprobar la planificación del desarrollo urbano, la zonificación y el acondicionamiento territorial como competencia municipal en cada jurisdicción correspondiente.

Figura 4. Derechos centrales del derecho urbanístico



6.4. Derecho a la vivienda

Cuando se desarrollaron los principios del derecho urbanístico se consideró que existían básicamente cuatro funciones: habitar, trabajar, circular y recrearse. El tema de habitar se expresa en el derecho a la vivienda, que es el centro de todas las consideraciones para el desarrollo en materia urbanística.

El derecho a la vivienda está fuertemente vinculado a la dignidad del ser humano, que en el caso de nuestro ordenamiento jurídico se encuentra reconocida en el artículo 1 de la Constitución: «La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado». Se puede hablar en todo caso de una vivienda digna para todas las personas, ya sea que las mismas busquen vivir de manera individual o de manera colectiva.

Este concepto busca promover diversas y distintas políticas de vivienda a favor de las personas, especialmente respecto de los sectores con más bajos recursos que no pueden costear u obtener una vivienda por sí solos.

La vivienda digna puede ser considerada como un derecho fundamental en el caso de nuestro ordenamiento jurídico, toda vez que la misma:

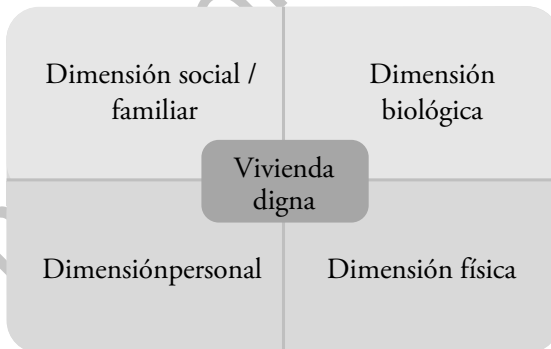
- Resulta de vital importancia en la vida de todas las personas, para el desarrollo de las personas, para el impulso y respeto de su dignidad, y para el ejercicio de otros derechos, facultades y obligaciones que las mismas poseen o se les reconocen a lo largo de su vida.
- Se encuentra reconocida en diversos instrumentos del derecho internacional, principalmente en los tratados.
- Está relacionada a temas diversos en la vida diaria de las personas tales como la salud, la habitación (hacinamiento) y la seguridad.

Sin perder de vista todo lo mencionado anteriormente, debemos tener en cuenta que, en términos simples y prácticos, la idea de vivienda digna —y el derecho fundamental que consideramos se desprende de este concepto— es una respuesta a una necesidad básica y vital del ser humano. Esta idea tiene un correlato en el surgimiento y reconocimiento de un derecho fundamental por parte del Estado y por parte del derecho entendido como disciplina.

Asimismo, la vivienda digna va a constituir una dimensión espacial o física de carácter primario en las necesidades del hombre que podemos resumir en los siguientes tipos:

- Social-familiar: la vivienda es un espacio donde se desarrolla el ser humano de manera individual o colectiva. En este último caso a través de la familia o de un grupo de personas.
- Biológica: el ser humano, generalmente, no puede vivir o subsistir sin estar en una vivienda, en términos de aseguramiento de su bienestar o su protección biológica y fisiológica. La vivienda, en ese sentido, permite al ser humano protegerse del frío extremo, del calor extremo, de accidentes o desastres naturales, entre otros.
- Personal: la vivienda permite preservar, proteger y desarrollar la intimidad de la persona o del grupo social. Si bien la vivienda no es el espacio único y exclusivo para asegurarlo, es sin duda el espacio ordinario donde todos estos beneficios se pueden lograr y consolidar.
- Física (edificación): la vivienda es una edificación caracterizada por su destino esencial de servir como habitación para una persona, para varias personas o para un grupo determinado de ellas.

Figura 5. Vivienda digna como dimensión espacial y física



Por todas estas consideraciones, queda claro que la vivienda digna tiene todas las características y elementos necesarios en su contenido para poderse reconocer, respetar y proteger como un derecho fundamental

de la persona, siendo el instrumento normativo adecuado para ello la Constitución Política del Perú de 1993, en el caso de nuestro ordenamiento jurídico.

6.4.1. El derecho a la vivienda en nuestra Constitución

Desde el punto de vista del derecho constitucional clásico, el derecho a la vivienda no era autónomo, sino que era un derecho que servía para garantizar u optimizar otros derechos, por ejemplo, el derecho a la libertad de domicilio o el derecho a la intimidad. Sin embargo, en el derecho constitucional actual el derecho a la vivienda tiene plena autonomía y, además, es considerado como un derecho económico, social y cultural (DESC).

Así, al tener esta naturaleza de DESC, este derecho presenta un reconocimiento expreso en diversos tratados internacionales, entre ellos el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

La Constitución peruana de 1979 establecía un reconocimiento expreso del derecho a la vivienda (artículo 10 y 18)⁶, sin embargo la Constitución de 1993 no lo reconoce. El hecho de que la Constitución de 1993 no reconozca este derecho expresamente no implica que el mismo no se consagre o no se respete en nuestro ordenamiento jurídico. El derecho a la vivienda sí se encuentra reconocido por la Constitución de 1993,

⁶ «Es derecho de la familia contar con una vivienda decorosa» (artículo 10 de la Constitución de 1979). «El Estado atiende preferentemente las necesidades básicas de la persona y de su familia en materia de alimentación, vivienda y recreación. La ley regula la utilización del suelo urbano, de acuerdo al bien común y con la participación de la comunidad local. El Estado promueve la ejecución de programas públicos y privados de urbanización y de vivienda. El Estado apoya y estimula a las cooperativas, mutuales y en general a las instituciones de crédito hipotecario para vivienda y los programas de autoconstrucción y alquiler - venta. Concede aliciente y exoneraciones tributarias a fin de abaratar la construcción. Crea las condiciones para el otorgamiento de créditos a largo plazo y bajo el interés.» (artículo 18 de la Constitución de 1979).

aunque no lo señale explícitamente, todo ello en virtud de los siguientes fundamentos constitucionales:

- a) El artículo 3: «La enumeración de los derechos establecidos en este capítulo no excluye los demás que la Constitución garantiza, ni otros de naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad del hombre, o en los principios de soberanía del pueblo, del Estado democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno.» Este artículo, que brinda la posibilidad de señalar una lista abierta de derechos susceptibles de ser consagrados en la Carta Magna, reconoce el derecho a la vivienda cuando hace alusión a los derechos «que se fundan en la dignidad del hombre», entendiendo el tema de la dignidad tal y como se explicó anteriormente.
- b) La Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución: otorga rango constitucional a los derechos que versan sobre derechos humanos, siendo el derecho a la vivienda uno de tal naturaleza. En ese sentido, señala que: «Las normas relativas a los derechos [...] que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derecho Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú».
- c) El artículo 11 del PIDESC: «Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia [...]». En primer lugar, cabe señalar que el Perú forma parte, es signatario y ha ratificado este tratado, con lo cual le es susceptible de aplicación conforme a la Cuarta Disposición Final y Transitoria mencionada anteriormente. En segundo lugar, reconoce de manera expresa el derecho a la vivienda («vestido y vivienda adecuados»).

d) La observación general 4 referida al derecho a una vivienda adecuada, en el primer párrafo del artículo 11 del PIDESC: estas observaciones son interpretaciones que se han hecho sobre los pactos —hechas por los Comités encargados de la interpretación de dichos pactos, de su supervisión y del aseguramiento del cumplimiento de los mismos—, principalmente el PIDESC y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos – PIDCP. En esta observación general se explica la definición del derecho a la vivienda, sus alcances y las formas de garantizarse por los Estados partes (puntos 6 y 7, principalmente).

6.4.2. Elementos del derecho a la vivienda adecuada

La observación general N° 4 del PIDESC establece siete elementos importantes vinculados a este derecho que se deben tomar en cuenta para determinar «viviendas adecuadas». Estos son:

- i) Permite que las personas gocen de seguridad jurídica: la tenencia adopta una variedad de formas, como el alquiler (público y privado), la vivienda en cooperativa, el arriendo, la ocupación por el propietario, la vivienda de emergencia y los asentamientos informales, incluida la ocupación de tierra o propiedad. Sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas.
- ii) Este derecho permite una disponibilidad en sentido amplio: una vivienda adecuada debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición, como agua potable y otros servicios que deben garantizarse a las personas.
- iii) Implica la cobertura de los gastos soportables: los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deberían ser de un nivel que no impidiera ni comprometiera el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas.

- iv) Supone el desarrollo de una habitabilidad adecuada: una vivienda adecuada debe ser habitable, en el sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes.
- v) Está vinculado al lugar de vivienda: la vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales. De manera semejante, la vivienda no debe construirse en lugares contaminados ni en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación que amenazan el derecho a la salud de los habitantes.
- vi) Debe permitir o propiciar la asequibilidad: la vivienda adecuada debe ser asequible a los que tengan derecho. Debe concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda. Debería garantizarse cierto grado de consideración prioritaria en la esfera de la vivienda a los grupos vulnerables.
- vii) Vinculado a un tema de culturalidad: la vivienda —la forma como se construye, los materiales que la componen, las políticas en que se basa— debe responder o adaptarse al espacio, costumbres o formas de vivir de las personas que se desarrollan o viven sobre un determinado territorio (condiciones o contextos). La manera en que se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda.

Figura 6. Derecho a la vivienda factores que definen una «vivienda adecuada»



7. REFLEXIONES FINALES

El derecho urbanístico es una parte especial del derecho administrativo, el cual definimos como un conjunto de normas y principios que regulan la función pública del urbanismo en su aplicación a las ciudades y de áreas metropolitanas; regulando el contenido y el ejercicio del uso de la propiedad predial, a fin de racionalizar la acción pública y privada sobre el territorio. De esta manera, proyecta un desarrollo urbano sostenible sobre los espacios urbanos formales, incorpora a los espacios urbanos informales y genera alternativas para promover su progresiva desaparición como medio para el crecimiento urbano y el acceso a la vivienda.

En síntesis, debemos promover que los ciudadanos tengan el derecho⁷ a un desarrollo urbanístico ordenado que asegure una relación armoniosa entre el hábitat, los servicios públicos, los equipamientos, los espacios

⁷ «Derecho a un urbanismo armonioso y sostenible» (artículo XIX de la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad).

verdes y las estructuras destinadas a los usos colectivos, ámbito en el que el derecho urbanístico tiene un rol importante, en el sentido de que garantiza que ese derecho se haga real y efectivo.

Hay que tomar en cuenta que en nuestro país existen muchos desafíos y retos desde el punto de vista jurídico, pues se requiere un mayor desarrollo, sistematización y ordenación de los principios jurídicos y contenidos normativos que apunten a un desarrollo urbano sostenible.

8. PREGUNTAS

1. ¿Qué características presentan las ciudades en el Perú? ¿Qué necesidades e intereses representan? ¿Cómo deberían ser? Reflexione.
2. ¿Cómo definir una ciudad si existe una multiplicidad de definiciones que corresponden a diferentes concepciones y enfoques de ciudad (polis, ciudad medieval, ciudad barroca, medina musulmana, etcétera)?
3. ¿Cómo caracterizar Lima Metropolitana - Callao? ¿Existe una conurbación urbana? ¿Son un área metropolitana de Lima - Callao? ¿Se agregaría la provincia de Huarochiri?
4. ¿Qué ocurre en otras ciudades del Perú que podrían configurarse en áreas metropolitanas?
5. ¿Es un problema el hecho de que las ciudades se deban poner de acuerdo en cuanto al contenido de esas relaciones, poder, funciones y en cuanto a sus límites?
6. ¿Debería existir un marco legal que regule a las áreas metropolitanas de manera suficiente, integral y, sobre todo, que tome en cuenta las particularidades que cada una de ellas?
7. ¿Cómo se refleja y expresa el derecho a la vivienda en el Perú?

CAPÍTULO 2
ORDENACIÓN DEL TERRITORIO
Y PLANIFICACIÓN URBANA

1. OBJETIVOS

- 1) Entender a la ordenación del territorio como la planificación integral de todos los usos globales que se pueden dar en el territorio, organizándolo a través de la integración de las vertientes económica, social, cultural y ecológica.
- 2) Conocer los enfoques y orientaciones sobre ordenamiento territorial en nuestro país.
- 3) Analizar y comprender los instrumentos de planificación urbana que se aplican en la toma de decisiones en la gestión municipal.
- 4) Conocer los diferentes planes urbanos en el Perú.
- 5) Comprender el proceso de aprobación y modificación de los planes urbanos en el estado.

2. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

2.1. Aspectos conceptuales

Uno de los principales problemas del país son los conflictos socio ambientales que nos muestran usos divergentes o modelos de desarrollo alternativo sobre el uso prioritario del suelo y un territorio en un espacio

determinado. Mayoritariamente han expresado diferencias entre usos de minería y agricultura. En ese sentido, el ordenamiento territorial constituye un concepto importante para contribuir a definir y planificar los usos del suelo en la búsqueda del desarrollo sostenible de un territorio.

En principio, se debe tomar en cuenta que el concepto de ordenamiento territorial no es unitario, existen múltiples y distintas definiciones. Entre las diversas concepciones que existen sobre el ordenamiento territorial, consideraremos la dada por Pujas, que señala que el ordenamiento territorial es «la proyección espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad. Es, a la vez, una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio, según un concepto rector» (1998, pp. 11-12).

Los objetivos y metas que se plantea el ordenamiento territorial son el desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio. En ese sentido, incluye la mejora de la calidad de vida, la gestión ambiental y de los recursos naturales, y el uso racional del territorio.

El concepto rector viene a ser el valor estructural que va a determinar el desarrollo territorial. Este concepto, además, se caracteriza por ser variable, es decir, el mismo dependerá de los criterios que tome en cuenta la gestión pública para el alcance del desarrollo sostenible en armonía con el interés público.

Debemos tener en cuenta las siguientes preguntas para poder aproximarnos al concepto de ordenamiento territorial (Pujas, 1998, pp. 12-13):

- ¿Qué se ha de ordenar? Los múltiples usos del suelo: agrícola, forestal, urbano, minero, etcétera.
- ¿Para qué se ha de ordenar? Para mejorar la calidad de vida de las personas, para alcanzar un desarrollo económico sostenible,

para proteger el medio ambiente, para realizar un uso adecuado y eficiente del suelo, etcétera.

- ¿Cómo se ha de ordenar? Estableciendo criterios de ordenación y considerando el carácter limitado del territorio que debe verse como un bien escaso, a través de planes de desarrollo urbanos, que vienen a ser criterios, teniendo como premisa un espacio limitado, así como recursos escasos; análisis de aspectos técnicos y económicos; y mediante mecanismos de participación ciudadana.

Ordenar el territorio requiere elegir entre diversas alternativas a partir de los requisitos siguientes:

- i) Uso alternativo de suelos, supone elegir entre diversos usos;
- ii) Criterios ambientales, económicos, técnicos o políticos sobre qué usos son los más adecuados para definir el modelo territorial que se espera alcanzar; y
- iii) Poder político para impulsar la alternativa escogida y legítima que fomenta la participación ciudadana.

De esta manera, podemos señalar que el ordenamiento territorial constituye una disciplina técnica que supone adoptar una política integral que proyecte mejor los objetivos de desarrollo sostenible para un contexto y una determinada región, en sentido amplio, decisión que se toma por parte de la gestión pública.

Este ordenamiento territorial a nivel de región se construye a través de una herramienta o instrumento conocido como Zonificación Ecológica Económica (ZEE).

2.2. Características del ordenamiento territorial

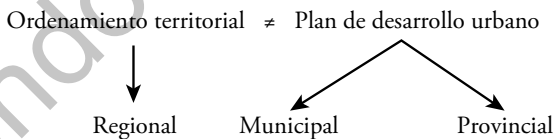
Las principales características de la ordenación del territorio son las siguientes:

- i) Es una actividad de carácter integral, es decir, abarca diversas disciplinas.
- ii) Cuando se realiza una ordenación del territorio, se hace una prospectiva, vale decir, una proyección de lo que se quiere hacer para el futuro.
- iii) El ordenamiento territorial debe tener, o debe aspirar a tener, un corte transversal que influya en todo el territorio y que guíe toda la actuación de la gestión pública para todos, no solo para algún o algunos sectores de un país o región.
- iv) Es una política de planificación física del suelo o territorio.
- v) Tiene un valor estructural, un núcleo, una guía que va a orientar el desarrollo del territorio.

2.3. Ordenamiento territorial y plan de desarrollo urbano

Debemos diferenciar el ordenamiento territorial de otro concepto conocido como plan de desarrollo urbano¹, distinción que se da a nivel de la escala o ámbito de aplicación de cada concepto en el territorio, como se muestra en la siguiente figura.

Figura 7. Diferencia entre ordenamiento territorial y plan de desarrollo urbano

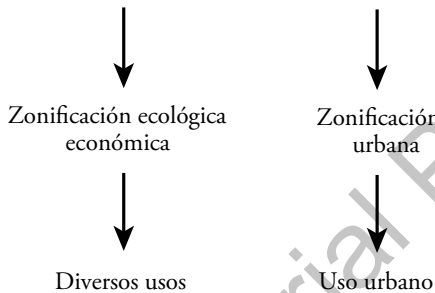


¹ Para un mayor entendimiento de este elemento, ver el decreto supremo 022-2016-VIVIENDA.

Un aspecto importante sobre el ordenamiento territorial y el plan de desarrollo urbano es el referido a los instrumentos que ambos utilizan para actuar en el territorio. Mientras el primero emplea la técnica de zonificación ecológica económica anteriormente mencionada, el segundo se vale de la llamada zonificación urbana.

Figura 8. El ordenamiento territorial y el plan de desarrollo urbano

Ordenamiento territorial ≠ Plan de desarrollo urbano



3. PLAN DE DESARROLLO URBANO

3.1. Aspectos conceptuales

El planeamiento urbano es uno de los mejores ejemplos de ordenación del territorio que explican el origen del urbanismo. El plan es el instrumento básico de la ordenación del territorio.

Es una competencia que ejerce la administración pública mediante procesos preestablecidos y sirve para definir objetivos, estrategias, metas y proyectos en cuanto a lo que será la ciudad o el espacio territorial que esta ha considerado. Se manifiesta en planes y normas que tienen naturaleza pública.

Los planes son la base necesaria y fundamental de toda ordenación del uso de suelo y aprovechamiento de los recursos naturales. Perfila lo que al cabo del tiempo será la ciudad o el espacio territorial que han estimado. Un sector de la doctrina propone que tienen naturaleza de acto

administrativo, sin embargo, en nuestro ordenamiento jurídico tienen naturaleza de norma jurídica. Son aprobados por ordenanza municipal, razón por la cual tienen un rango semejante a una ley en el ámbito de su jurisdicción².

3.2. Marco Constitucional y Legal

3.2.1. Marco constitucional

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 los planes nacionales y regionales de desarrollo. En el numeral 6 se regula que son competentes para planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y el acondicionamiento territorial.

3.2.2. Funciones exclusivas sobre organización del espacio y del suelo de las municipalidades

Así como nuestra Carta Magna otorga competencias a las municipalidades, nuestra legislación también les reconoce funciones de carácter público de forma expresa con la finalidad de que desarrollen, ordenen y mantengan adecuadamente el uso del suelo y de los espacios.

Dentro del marco de las competencias y funciones específicas, la Ley Orgánica de Municipalidades, en los artículos 73 y 79, señala que el rol de las municipalidades provinciales comprende planificar integralmente el desarrollo local y el ordenamiento territorial, promover la coordinación de los planes integrales distritales que deberán sujetarse a

² La ordenanza es una norma con rango de ley, no es una norma reglamentaria o con rango reglamentario, ni constituye un acto administrativo. La forma de impugnación no será a través de una acción popular, sino a través de una acción de inconstitucionalidad o, en caso de que se vulneren derechos fundamentales, mediante un proceso constitucional de amparo.

los planes provinciales y emitir las normas técnicas generales en materia de organización y uso del suelo.

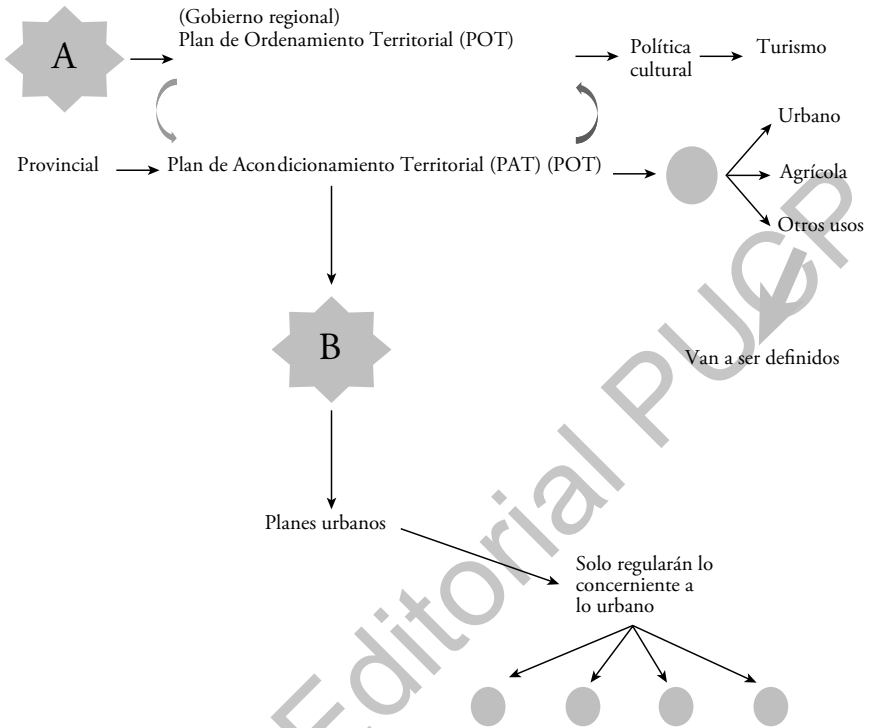
Estas funciones se encuentran reguladas en la LOM, las cuales mencionan principalmente lo siguiente:

- i) Es función exclusiva de las municipalidades provinciales aprobar el Plan de Acondicionamiento Territorial (PAT), que establece como lineamientos en la Ley Orgánica de Municipalidades el identificar áreas urbanas y de expansión urbana, áreas de protección de seguridad, áreas agrícolas y áreas de conservación ambiental.
- ii) Es función exclusiva de las municipalidades provinciales aprobar los planes de desarrollo urbano, de zonificación, específico, entre otros.
- iii) Es función exclusiva de las municipalidades distritales aprobar un plan urbano o rural distrital, con sujeción al plan y normas provinciales.

En el caso de las municipalidades distritales, el Plan Urbano Distrital (PUD) que se aprueba debe realizarse con sujeción a las normas del PAT y del plan de desarrollo urbano³. En pocas palabras, se establece una sujeción al plan y normas provinciales por parte de las municipalidades distritales.

³ El Tribunal Constitucional entiende que el término «con sujeción» supone una relación de jerarquía entre las ordenanzas dictadas por las municipalidades provinciales (PAT y plan de desarrollo urbano) y por las municipalidades distritales (PUD), según el expediente 0046-2004-PI/TC, fundamento 21.

Figura 9. Competencias, ordenamiento y planificación



3.2.3. Ley General del Ambiente

La «planificación» es una definición que trasciende lo meramente urbano, habla del uso del territorio de manera global e integral. La Ley General del Ambiente, en su artículo 19, dispone que la planificación sobre el uso del territorio es un proceso de anticipación y toma de decisiones relacionadas con las acciones futuras en el territorio, el cual incluye los instrumentos, criterios y aspectos para su ordenamiento ambiental.

El mismo cuerpo normativo regula que el ordenamiento territorial ambiental es un instrumento que forma parte de la política de ordenamiento territorial y que es un proceso técnico-político orientado

a la definición de criterios e indicadores ambientales que condicionan la asignación de usos territoriales y la ocupación ordenada del territorio.

La planificación y el ordenamiento territorial, según el artículo 20 de la Ley General del Ambiente, tienen como finalidades: (i) complementar la planificación económica, social y ambiental con la dimensión territorial; (ii) racionalizar las intervenciones sobre el territorio y (iii) orientar su conservación y aprovechamiento sostenible.

El ordenamiento territorial es una competencia de los gobiernos regionales conforme lo establece la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, ley 27867. El artículo 53 expresa que son funciones en materia ambiental y de ordenamiento territorial formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia ambiental y de ordenamiento territorial, en concordancia con los planes de los gobiernos locales.

3.3. El Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano (RATDU)

La norma vigente que aprueba el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible (RATDUS) es el decreto supremo 022-2016-VIVIENDA, publicado el 24 de diciembre del 2016, que deroga el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano (RATDU) del decreto supremo 004-2011-VIVIENDA, publicado el 17 de junio del 2011, que constituye el marco normativo de procedimientos técnicos y administrativos que deben seguir las municipalidades en el ejercicio de sus funciones, a fin de garantizar la correcta aprobación de los planes que regulan el ámbito urbano.

Los antecedentes normativos del RATDU son el decreto supremo 007-85-VC, publicado el 20 de febrero de 1985; y el decreto supremo 027-2003-VIVIENDA, publicado el 06 de octubre de 2003.

Este reglamento tiene como considerandos:

- Que la falta de aprobación de los planes de desarrollo urbano por los gobiernos locales determina la concentración de la población en pocas ciudades del país y la dispersión de la misma en el área rural, debido a la variada geografía que presenta el territorio y a la escasez de infraestructura de servicios y de equipamiento social, lo cual hace difícil su accesibilidad y onerosa la atención del Estado por la baja densidad poblacional.
- Que se requiere incorporar normativa sobre nuevos instrumentos técnico legales para la gestión del suelo con el fin de promover la inversión privada y público privada, así como actualizar la vigente.
- Que es necesario aprobar un nuevo Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible, para lograr una ocupación y uso racional del suelo urbano, generando ciudades sostenibles y competitivas en el territorio peruano, que garantice la participación del Estado en sus tres niveles de gobierno, la población y el sector privado.

Los objetivos de este reglamento son:

- La ocupación sostenible y racional del territorio.
- La reducción de la vulnerabilidad ante desastres y prevención de riesgos y contingencias físico-ambientales.
- Promover la armonía con la propiedad e interés público (social).
- La coordinación de los niveles de gobierno para facilitar la participación privada en la gestión local.
- La distribución de beneficios y cargas sobre el uso del suelo.
- La seguridad y estabilidad en la inversión inmobiliaria.

3.4. Instrumentos técnicos normativos

Las municipalidades formularán los instrumentos que analizaremos a continuación.

3.4.1. Plan de Acondicionamiento Territorial (PAT)

La Ley Orgánica de Municipalidades, en su artículo 79, numeral 11, establece que este plan es aprobado por las municipalidades provinciales, como función exclusiva, a fin de identificar las áreas urbanas y expansión urbana, áreas de protección o seguridad por riesgos naturales, áreas agrícolas y áreas de conservación ambiental.

El reglamento señala que es el instrumento técnico-normativo de planificación física e integral en el ámbito provincial que orienta y regula actividades humanas sobre:

- La organización físico-espacial de las actividades.
- Los roles de centros poblados urbanos y rurales en la provincia.
- La conservación y protección de los recursos naturales, del PAT y del patrimonio cultural.
- El desarrollo de la inversión pública y privada.
- La ocupación y uso planificado del territorio.

En el PAT se propone mejorar la calidad de vida con un enfoque territorial prospectivo, competitivo y sostenible. Este plan constituye el componente físico-espacial del plan provincial de desarrollo concertado.

3.4.2. Planes urbanos

Dos elementos son importantes del plan de desarrollo urbano:

- i) El más importante, que regula el plan de desarrollo urbano y también el ordenamiento territorial, abarca la zonificación (usos del suelo) y las vías (plan vial y de transporte). Ambos elementos tienen una naturaleza normativa. Además, van a regular el uso o ejercicio del derecho de propiedad, lo cual generará efectos a nivel político, social y jurídico.

- ii) El segundo elemento es la clasificación general del suelo, según la cual pueden existir áreas urbanas y áreas de expansión urbana, así como también áreas de protección y áreas rurales.

A continuación explicaremos los tipos de planes urbanos.

a) Plan de Desarrollo Metropolitano (PDM)

Es el instrumento técnico-normativo que orienta la gestión territorial y el desarrollo urbano de las áreas metropolitanas conformadas por jurisdicciones distritales, cuya interrelación forma una continuidad física, social y económica, con una población total mayor a 500,000 habitantes (ciudades o conglomerados urbanos).

El área metropolitana de Lima – Callao no requiere un Plan de Acondicionamiento Territorial, sino que le corresponde un plan desarrollo metropolitano que incorpore los contenidos de este. Debe ser formulado por ambas municipalidades provinciales, para lo cual podrán formar una mancomunidad municipal metropolitana.

b) Plan de desarrollo urbano

Es el instrumento técnico-normativo que orienta el desarrollo urbano de cada ciudad o conglomerado urbano con población entre 20,000 – 500,000 del ámbito provincial, en concordancia con el Plan de Acondicionamiento Territorial y el plan de desarrollo metropolitano. Comprende:

- Modelo de desarrollo urbano.
- Lineamientos de política y estrategias de desarrollo urbano.
- Clasificación del uso del suelo para orientar la intervención.
- Zonificación y usos del suelo.
- Plan vial y de transporte.
- Proyección de unidades de vivienda.
- Requerimiento de saneamiento ambiental.
- Delimitación de áreas que requieran plan específico.

c) Plan urbano distrital

Es el instrumento técnico-normativo mediante el cual se desarrollan el plan de desarrollo metropolitano y el plan de desarrollo urbano. El plan urbano distrital debe considerar:

- El índice de usos para ubicación de actividades urbanas.
- Los retiros de edificaciones.
- Dotación de estacionamientos en zonas comercial y residencial.
- Disposiciones de ornato y mobiliario urbano.
- Identificación de áreas públicas aptas para inversión privada.

d) Esquema de ordenamiento urbano

Es el instrumento técnico-normativo por medio del cual se promueve el desarrollo urbano de los centros poblados entre 2501 - 20000 habitantes en concordancia con el Plan de Acondicionamiento Territorial, el plan de desarrollo metropolitano o el plan de desarrollo urbano, estableciendo las condiciones básicas de desarrollo. Contiene:

- Esquema de zonificación, vías y expansión.
- Ubicación de amenazas y mapa de riesgos.
- Localización de equipamiento urbano.
- Programa de inversiones urbanas.

e) Plan específico

El reglamento señala que es el instrumento técnico-normativo que complementa la planificación urbana de las localidades que ameriten un tratamiento integral especial por caracteres específicos que harán que los suelos sean susceptibles a la aplicación de dichos planes. Su misión es:

- Conservar su calidad histórica, monumental o natural.
- Ser áreas de recuperación, protección o conservación, en riesgo.

- Optimizar el uso y generar estímulos para facilitar el desarrollo urbano.
- Ser identificado como Zona de Reglamentación Especial (ZRE) por el plan de desarrollo municipal o el plan de desarrollo urbano. Son excluidas las zonas tugarizadas.

f) **Planeamiento integral**

El reglamento establece que el planeamiento integral es un instrumento usado para la habilitación urbana y la independización de terrenos en zonas determinadas que requieren de un planeamiento específico. Por ejemplo, una zona en Lurín a la que se desea incorporar o convertir en zona industrial, la cual todavía no está habilitada para fines urbanos es una zona rural aún, y por lo tanto no está incorporada a la zonificación.

En estos casos, la Ley de Habilitaciones Urbanas, ley 29090, y su reglamento establecen que para hacer una habilitación urbana se requiere que se realice, en primer lugar, un planeamiento integral de esa zona, en el que se establezca cuáles son tanto el esquema de vías como el esquema de circulación. Se requiere que se establezca una propuesta de usos del suelo y ambas propuestas van a servir para interconectar el terreno con la zona urbana.

3.5. **Clasificación general de uso del suelo**

Para fines de ordenar el uso y ocupación sostenible del suelo, con visión de largo plazo, en los planes de desarrollo municipal y de desarrollo urbano se establece una clasificación general del suelo del ámbito de intervención de estos instrumentos, cuyas funciones según el reglamento son:

- i) Promover el uso intensivo del suelo consolidado o en proceso de consolidación y controlar la expansión urbana;
- ii) Planificar y programar los procesos de expansión urbana de manera temprana (corto plazo);

- iii) Proteger las áreas rurales de borde; y
- iv) Orientar el crecimiento de las ciudades y los centros poblados.

Para efectos de la planificación urbana la clasificación de los usos del suelo es la siguiente:

a) Área urbana:

Área ubicada dentro de una jurisdicción municipal destinada a usos urbanos. Está constituida por áreas ocupadas, con asignación de usos, actividades, con dotación de servicios o instalaciones urbanas; así como, por áreas ocupadas con un proceso de urbanización incompleto.

El área urbana comprende las islas rústicas, tierras sin ocupación ni habilitación urbana, con una extensión no mayor a dos hectáreas y que están rodeadas en todos sus frentes por tierras habilitadas u ocupadas como urbanas. Asimismo comprende los terrenos en medio acuático, es decir, las islas, los terrenos ganados al mar, a los ríos, lagos, lagunas y otros cursos o embalses de agua; ya sea por causas naturales o por obras artificiales.

De acuerdo a las medidas de prevención y reducción de riesgos, el área urbana se clasifica en:

- Área urbana apta para su consolidación mediante la densificación.
- Área urbana con restricciones para su consolidación por presentar niveles de riesgo muy alto y que por la naturaleza de su ocupación (consolidado) está sujeta a calificación como Zona de Reglamentación Especial.
- Área urbana en situación de alto riesgo no mitigable, sujeta a calificación como Zona de Reglamentación Especial para fines de desocupación progresiva.

b) Área urbanizable:

Área constituida por el territorio declarado apto para la expansión urbana de la ciudad. Se sub clasifica en:

- Área urbanizable inmediata: conjunto de áreas factibles a ser urbanizadas en el corto plazo y ser anexadas al área urbana. Cuenta con factibilidad de servicios de agua, alcantarillado, electrificación, transporte y vías de comunicación, que están calificadas como suelo urbanizable. Pueden estar contiguas o separadas del área urbana.
- Área urbanizable de reserva: áreas con condiciones de ser urbanizadas en el mediano y largo plazo, delimitándose como áreas de reserva para el crecimiento urbano. Pueden estar contiguas o separadas del área urbana. Estas áreas tienen que contar con factibilidad de servicios de agua, alcantarillado, electrificación y vías de comunicación para el transporte, seguridad y prevención de riesgos, para su respectivo horizonte temporal de ocupación.

c) **Área no urbanizable:**

Tierras declaradas como no aptas para urbanizar, debiendo estar sujetas a un tratamiento especial y de protección. Pueden tener las siguientes condiciones:

- Está ubicada en una zona no ocupada por edificaciones, considerada de alto riesgo no mitigable.
- Se halla en un área de reserva natural o área protegida.
- Está situada en yacimientos arqueológicos o paleontológicos.
- Está ubicada en zona que tiene recursos hídricos, como cabeceras de cuenca, lagos y ríos.
- Se encuentra dentro de un régimen especial de protección incompatible con su transformación urbana de acuerdo al PAT y de escala superior o planes o normativa sectorial pertinente, en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales, culturales y agrícolas.

- Está considerada como incompatible con el modelo de desarrollo territorial o urbano adoptado, o sujeto a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público.
- Está ubicada con actividades agrícolas, ganaderas, forestales y actividades análogas.

3.6. Proceso de aprobación de planes

Para el plan de acondicionamiento territorial, el plan de desarrollo municipal y el plan de desarrollo urbano, el proceso debe durar 45 días calendario:

- Exhibición por 30 días calendario, en el local y la web.
- El proyecto será remitido en consulta simultáneamente al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y al gobierno regional (PAT) y a los municipios distritales (plan de desarrollo urbano) para que emitan observaciones y recomendaciones dentro los mismos 30 días.

Para el proceso de aprobación en específico:

- La municipalidad provincial, dentro del plazo señalado, realizará la audiencia convocando a autoridades, organizaciones sociales, civiles, sindicales, empresariales.
- Las personas naturales o jurídicas formularán sus observaciones, debidamente sustentadas por escritos, dentro del mismo plazo.
- El equipo técnico, en el término de quince días posteriores, incluirá las observaciones o las desestimaré emitiendo un pronunciamiento fundamentado.

3.6.1. Vigencia de los planes

Los planes urbanos son aprobados por ordenanza provincial emitida por la municipalidad provincial competente. El plazo de vigencia de estos planes es de 10 años, salvo el PDM y el PAT que tienen una vigencia de 20 años.

Por otro lado, el plan urbano distrital tiene una vigencia de cinco años. Se aprueba mediante ordenanza distrital emitida por la municipalidad distrital competente.

3.6.2. Cómo dejar sin efecto un plan urbano

Las maneras de dejar sin efecto un plan urbano en general son: (i) derogación por aprobación de otro plan, (ii) acción de inconstitucionalidad y (iii) referéndum.

4. PREGUNTAS

1. ¿Cuáles son los elementos del concepto rector en Chimbote y Cusco?
2. ¿Es obligatoria la participación vecinal en la elaboración de los planes?
3. ¿Es vinculante la opinión de los vecinos? ¿Debe ser vinculante?
4. ¿El procedimiento de aprobación de planes asegura una real y adecuada participación de los vecinos?

5. CASOS

Caso 1

La Municipalidad Distrital de Miraflores aprobó su Plan Urbano Distrital (PUD) para los próximos cinco años y en él se ha puesto énfasis en la identificación de áreas públicas para la inversión privada. La ordenanza,

luego de su publicación, fue remitida a la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML), conforme establece el reglamento.

Luego de dos meses de haber entrado en vigencia y de existir en curso tratativas para que un conjunto de inversionistas desarrolle un gran proyecto turístico comercial en el distrito, la MML ha enviado una carta al alcalde distrital señalando: que no se ha seguido el procedimiento de aprobación del PUD conforme a lo establecido en la ordenanza 186, y que para su elaboración no se han considerado los lineamientos estratégicos establecidos en el plan vigente. Por tanto, le recomienda la derogación de la ordenanza que aprobó el PUD e iniciar un nuevo procedimiento de aprobación de forma coordinada con la MML, con el fin de que pueda ratificarse conforme a ley.

Usted es el asesor legal de la Municipalidad de Miraflores, evalúe y responda lo siguiente:

¿Existe conflicto entre el reglamento y la ordenanza 186? ¿En qué sentido?

¿La MML puede derogar la ordenanza distrital que aprobó el PUD de Miraflores? ¿Por qué?

La Municipalidad de Miraflores considera que su PUD ha sido correctamente formulado y aprobado conforme al reglamento y le pide elaborar los fundamentos jurídicos que respalden su posición para poder remitir una carta de respuesta a la MML.

Caso 2

El alcalde de la Municipalidad Provincial de Pasamayo está impulsando un proceso de planificación de acondicionamiento territorial dentro de la provincia con el objeto de producir el Plan de Acondicionamiento Territorial. Tiene premura en hacer dicho plan, pues una entidad de cooperación internacional le ha asegurado que va a financiarlo, pero debe hacerlo a más tardar en un mes pues se cierra el plazo de aprobación del financiamiento hasta el próximo año. Al alcalde, quien ha decidido

lanzarse a la reelección municipal en noviembre del presente año, le interesa financiar obras con el objeto de brindar resultados a la población de la provincia.

Ante este apuro, el alcalde reúne a los funcionarios de la Dirección de Desarrollo Urbano de la municipalidad para indicarles que deben hacer el plan en dos semanas para poder aprobarlo. Luego de dos semanas, el alcalde decide aprobar el plan a través de un decreto de alcaldía.

Usted es asesor legal de la entidad de cooperación internacional y le preguntan sobre la legalidad y validez del proceso de elaboración del plan de desarrollo y la norma que lo aprueba. Asimismo, en caso existan problemas de legalidad, le consultan cuáles serían las acciones que pueden interponer los ciudadanos para cuestionar y dejar sin efecto dicho decreto de alcaldía. Fundamente su respuesta.

CAPÍTULO 3 LA ZONIFICACIÓN

1. OBJETIVOS

- 1) Comprender el concepto de zonificación, sus alcances, su marco normativo en el Perú, su vinculación con otros conceptos y elementos que versan sobre los usos del suelo, y el cambio de zonificación.
- 2) Conocer los distintos tipos de zonificación: residencial, de equipamiento, actividades productivas, infraestructura, áreas verdes, entre otros.
- 3) Analizar y entender el alcance de la autonomía municipal y el principio de competencia en materia de ordenación del territorio y usos del suelo.

2. LA ZONIFICACIÓN

2.1. Aspectos conceptuales

Podemos definir a la zonificación como el instrumento técnico-normativo del plan de desarrollo urbano¹ que identifica el uso del suelo urbano y

¹ El artículo 79 de la Ley Orgánica de Municipalidades establece que el plan de desarrollo urbano es el instrumento que aprueba la zonificación como competencia

divide una ciudad o un área metropolitana en zonas o barrios de uso con un plan de acondicionamiento territorial, a fin de promover un desarrollo urbano sostenible.

La zonificación es, además, el instrumento técnico de gestión urbana que contiene el conjunto de normas técnicas urbanísticas para la regulación del uso y ocupación del suelo en el ámbito de intervención del plan de desarrollo metropolitano, el plan de desarrollo urbano y el esquema de ordenamiento urbano. Dichas normas se aprueban en función de los objetivos de desarrollo sostenible y de la capacidad de soporte del suelo, para localizar actividades con fines sociales y económicos (artículo 30 del RATDU).

También se encarga de regular el ejercicio del derecho de propiedad predial respecto del uso y ocupación que se le puede dar. Se concreta en planes de zonificación urbana, reglamento de zonificación —parámetros urbanísticos y arquitectónicos para cada zona— y el índice de usos para la ubicación de actividades urbanas (artículo 31 del RATDU).

Los planes de desarrollo urbano son esenciales en el urbanismo pues proyectan la idea de ciudad y desarrollo sostenible que proponen. De la misma forma, la zonificación es el instrumento más importante del plan, ya que propone los usos del suelo urbano y regula el ejercicio del derecho de propiedad predial, concretizando los objetivos y estrategias de desarrollo en el territorio.

Las características esenciales que integran el contenido de la zonificación son las siguientes:

- Es un elemento esencial de los planes urbanos —plan de desarrollo municipal, plan de desarrollo urbano y esquema de ordenamiento urbano— que va a definir y gestionar los usos del suelo.

de las municipalidades provinciales.

- Tiene una naturaleza normativa pues es una norma que va a regular los usos del suelo con alcance general en la jurisdicción de la municipalidad provincial, mediante la aprobación de una ordenanza².
- Es un instrumento técnico que implica la participación de profesionales en urbanismo, arquitectura, ingeniería, entre otras profesiones o carreras. Requiere la elaboración de planos y estudios técnicos.
- Es un instrumento político que define los usos del suelo pues va a suponer: (i) su aprobación vía participación política en un acuerdo del Concejo Municipal; (ii) incorporar una consulta y participación vecinal para su regulación; y (iii) se encuentra ineludiblemente afecto a influencias políticas durante su desarrollo.
- Divide o identifica el territorio en zonas o en áreas a fin de regular el uso del suelo.
- Es un instrumento de regulación del derecho de propiedad, enfocado en el ejercicio y uso.
- Localiza en una zona determinada cuáles serán las actividades concretas que se van a realizar.
- Tiene como fin principal buscar el desarrollo integral y sostenible de una comunidad determinada —que busque integrar el interés privado (particular) con el interés público (general)— en armonía con el medio ambiente y la ecología.

2.2. Antecedentes históricos de la zonificación

El concepto general de zonificación surge en Alemania, cuando fue enunciado en el manual de Reinhard Baumeister (1876), quien establece

² El Tribunal Constitucional del Perú, en el expediente 0046-2004-PI/TC sobre acción de inconstitucionalidad, revisa la constitucionalidad interpuesta por la Municipalidad Metropolitana de Lima contra una ordenanza distrital de la Municipalidad de Santiago de Surco que pretende modificar un plan urbano y la zonificación de Lima Metropolitana.

la primera formulación teórica como «zonificación funcional». Es en Frankfurt, Alemania (1891), donde se realiza por primera vez la zonificación vía ordenanza. Se subdividió la ciudad en zonas dispuestas en fajas concéntricas y se asignó a cada una de ellas normas diferenciadoras para la actividad constructiva.

Posteriormente, se traslada a Nueva York (1916), aplicándose la zonificación en los Estados Unidos, pues en 1924 se estableció una norma que exigía una audiencia antes de aprobar la ordenanza del concejo. Hacia 1926, 564 ciudades y condados habían aprobado sus ordenanzas de zonificación.

En ese mismo año, la Corte Suprema de los Estados Unidos ratificó la constitucionalidad de la zonificación en el caso *Village of Euclid vs. Ambler Realty*, a partir del cual recibió el nombre de «zonificación euclidiana». La Corte basó su decisión en el hecho de que la zonificación, a su criterio, era una carga racional para sopesar los intereses del gobierno local en prevenir la congestión y segregar los usos con plan de acondicionamiento territorial, los cuales son válidos en la medida que mantuvo cierto valor para su desarrollo. Asimismo, la Corte sostuvo que se trataba de esfuerzos sistemáticos para mejorar las condiciones de vida de la comunidad (Francia, 2013).

Finalmente, la Carta de Atenas (1933) difunde la zonificación como un instrumento para la gestión urbana a nivel internacional. En el Perú, con el Reglamento Nacional de Construcciones (1970) llega la zonificación propiamente dicha, y se define como «la parte del plan regulador que trata de la organización integral de una ciudad, mediante la cual se propone la más adecuada utilización de la tierra».

2.3. Marco normativo de la zonificación

El marco normativo vigente que regula y desarrolla la zonificación y los procedimientos de aprobación es el siguiente:

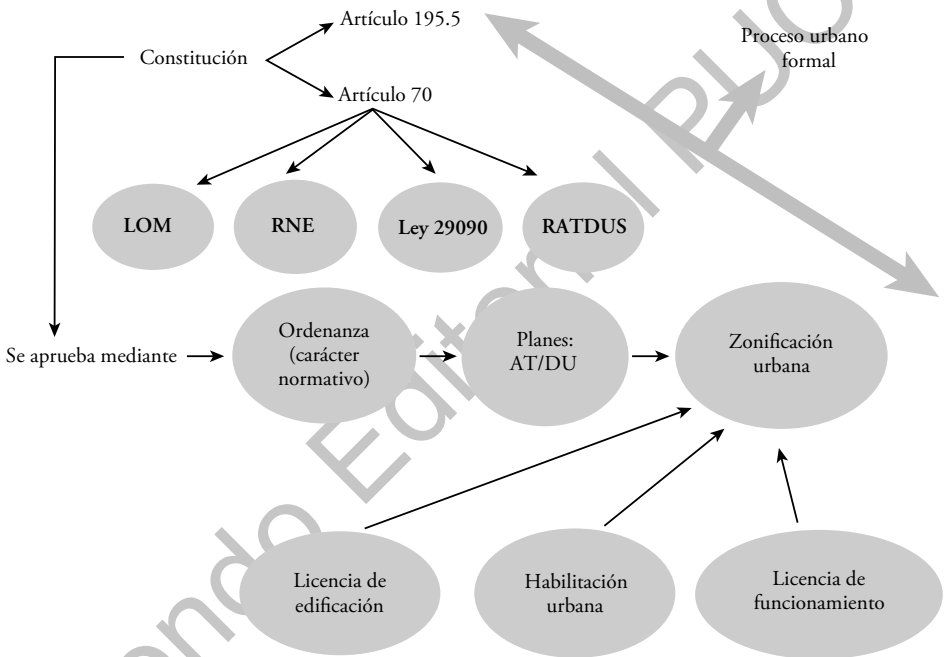
- El artículo 70 de la Constitución, reconoce el derecho de propiedad, pero con límites en el bien común y en la ley.

- El artículo 195, numeral 6 de la Constitución, establece que las municipalidades provinciales tienen competencia para aprobar el plan de desarrollo urbano, el urbanismo y la zonificación.
- El artículo 957 del Código Civil de 1984, la propiedad predial establece un límite de la propiedad, en su atributo de uso, mediante la zonificación.
- El artículo 89 de la Ley Orgánica de Municipalidades, establece que las tierras urbanas quedan sujetas a la zonificación.
- El Reglamento Nacional de Edificaciones (norma G-040), define el plano de zonificación como «documento gráfico que indica un conjunto de normas técnicas, urbanísticas y edificatorias establecidas en el plan de desarrollo urbano por las que se regula el uso del suelo para localizar actividades humanas en función de las demandas físicas, económicas y sociales de la población».
- El Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible, decreto supremo 022-2016-VIVIENDA.
- Las ordenanzas municipales que regulan la zonificación urbana en cada jurisdicción del país y son aprobadas por cada municipalidad provincial competente.
- La zonificación urbana, el instrumento técnico-normativo que regula el uso del suelo y el ejercicio del derecho de propiedad predial, estableciendo las actividades y usos con plan de acondicionamiento territorial en zonas de la ciudad de acuerdo a los planes. Se aprueba mediante ordenanza municipal provincial.
- La habilitación urbana, que constituye un procedimiento administrativo que genera como efectos la transformación del uso del suelo de un predio, cambiando un terreno eriazos o agrícola en urbano.
- La licencia de edificación, el procedimiento administrativo que tiene el fin de autorizar una edificación u obra siempre que existan

usos con plan de acondicionamiento territorial del suelo de acuerdo a la zonificación y al plan establecido.

Tomando en cuenta este marco normativo, podemos decir que la zonificación es el instrumento técnico legal de gestión urbana del plan de desarrollo urbano o de desarrollo metropolitano, según sea el caso.

Figura 10. Proceso urbano formal



2.4. Relación entre la zonificación y el derecho de propiedad

La zonificación regula los usos y el ejercicio del derecho de propiedad predial en las ciudades o áreas metropolitanas. En ese sentido, es

importante plantearse una serie de interrogantes desde el punto de vista constitucional³.

Opinión del autor

El artículo 70 de la Constitución Política peruana reconoce el derecho de propiedad y establece que es posible expropiar por razones de necesidad pública y seguridad nacional previo pago de justiprecio. Además, establece como límites al derecho de propiedad el bien común y los límites que establece la ley.

Por lo tanto, sí es posible una limitación del derecho de propiedad de acuerdo al bien común. Entre las manifestaciones del bien común tenemos el desarrollo urbano, el urbanismo y la zonificación; señalados expresamente como una competencia de las municipalidades para el desarrollo de sus jurisdicciones, en el artículo 195, numeral 6, de la Constitución vigente.

En consecuencia, la zonificación constituye una limitación legítima y constitucional al ejercicio del derecho de propiedad predial basada en el bien común, así como también resultan límites válidos el desarrollo urbano sostenible de las ciudades y áreas metropolitanas.

La zonificación, por último, no constituye una expropiación pues no afecta la libre autonomía de la voluntad para transferir un bien.

2.5. Críticas a la zonificación y a la planificación

Como señala Pasquel (2005), existen diversas críticas a estas medidas. Por un lado está la crítica teórica, que señala que la zonificación y la planificación tienen fines u objetivos contradictorios.

³ Para este punto puede revisar las lecturas de Enrique Pasquel, «Lima la horrible: propiedad, zonificación y el mito del planeamiento urbano», y Laura Francia, «Efectos de la zonificación en el desarrollo de la ciudad. Análisis legislativo y jurisprudencial» (Ortiz, 2015).

Por otro lado, la crítica práctica, explica que hay una falta de información de los planificadores y que además, la decisión política está expuesta a intereses particulares, presión de ciertos grupos, falta de continuidad, corrupción y a la consulta vecinal.

Finalmente, la crítica económica señala los altos costos de producción que afectan el derecho a la vivienda.

2.6. Garantías para evitar el uso excesivo del cambio de zonificación

Las garantías evitan el uso abusivo del cambio de zonificación. Considero que aquellas que se deben tomar en cuenta en los procesos de aprobación y modificación de la zonificación son la participación vecinal permitida —que controle los posibles cambios—⁴ y la prohibición de modificar la zonificación en razón de una de intensidad o grado menor, solo se puede realizar lo contrario. Por ejemplo, prohibido un cambio para una zona de intensidad media a intensidad baja⁵.

También existen garantías que tienen como presupuesto el que se haya otorgado una licencia de funcionamiento al administrado. Estas garantías, de acuerdo al Tribunal Constitucional, son las siguientes (Francia, 2013):

- Los cambios de zonificación no serán oponibles al titular de la licencia durante los primeros cinco años de obtenida, salvo que exista un alto nivel de riesgo o afectación a la salud debidamente sustentado⁶.

⁴ Tomado del artículo 50 al 53 del RATDU y ordenanzas municipales que incorporan las consultas vecinales en los procesos de aprobación, cambio y modificación de la zonificación.

⁵ Según el artículo 53, numeral 2, del RATDU y el artículo 35 de la ordenanza 620 MML (aplicable a Lima Metropolitana).

⁶ Ello de acuerdo al artículo 14 de la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, ley 28976, y con el expediente 2735-2004-AA/TC del Tribunal Constitucional.

- Cuando exista un perjuicio económico indemnizable, el cual ha de pagarse de manera integral, en dinero en efectivo y es exigible a partir de la emisión de la resolución de revocación de dicha licencia⁷.
- Ningún cambio de zonificación se puede realizar dentro del plazo de dos años de aprobado el plan de desarrollo metropolitano, el plan de desarrollo urbano o el esquema de ordenamiento urbano, salvo que se acrediten como justificadamente necesarios y de interés distrital, provincial o metropolitano⁸.

2.7. Conjunto de elementos relacionados con la zonificación

Los siguientes elementos guardan una estrecha relación con la zonificación, tanto en términos teóricos como prácticos:

- i) Área de lote mínimo: cada zonificación, de forma diferenciada, va a establecer el mínimo de área que pueden tener los predios en una zona determinada. Por ejemplo, si el predio es industrial, tendrá un lote mínimo mayor; si está considerado como una zona residencial baja, por lo general, el área del lote será menor. El área de lote mínimo viene a ser la menor superficie que puede tener un lote, la cual le permitirá aprovechar las ventajas reglamentarias de acuerdo a su zonificación. La importancia de este concepto radica en el caso de que se realice la subdivisión de un terreno.
- ii) Densidad neta: referido al mínimo o el promedio de población por hectárea que debe haber en un área de lote mínimo. Existe una relación entre el número de habitantes y la superficie total comprendida en una demarcación territorial.

⁷ Ello de conformidad con los artículos 203 y 205 de la Ley del Procedimiento Administrativo General, ley 27444, y de acuerdo con la jurisprudencia del Indecopi.

⁸ Ello de conformidad con el artículo 53 del RATDU.

iii) Área libre del lote: es la superficie no construida. Alude a la zona en la que no debe ni debería construirse. Va a variar de acuerdo a la zonificación en concreto. Se expresa en porcentajes.

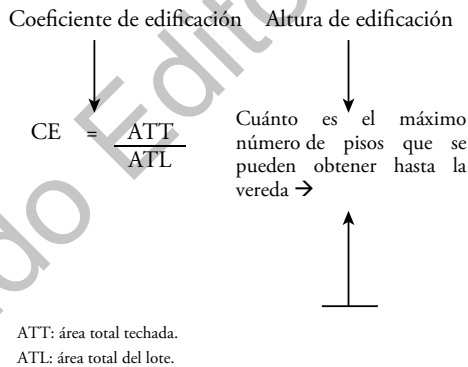
iv) Coeficiente de edificación: es el resultado de dividir el área máxima que se puede techar entre el área total del lote. No se considerará como área cubierta a las áreas destinadas al estacionamiento de vehículos.

Ejemplo: (coeficiente de edificación «X») 2.5 → 200 m² (área del lote)

$$\frac{X}{500} \text{ área máxima sobre el área total} \rightarrow \text{Área total techada que se puede construir}$$

v) Altura de edificación: es el número de metros o pisos que puede alcanzar la edificación a partir del nivel de vereda pública.

Figura 11. Diferencia entre coeficiente de edificación y altura de edificación



vi) Frente mínimo: es el área mínima que debe tener el frente de un lote.

Todos estos elementos y la zonificación van a generar efectos en el valor del terreno o predio.

2.8. Tipos de zonificación

Los tipos de zonificación existentes son los siguientes:

- i) Zonificación residencial (símbolo «R»): son áreas urbanas destinadas predominantemente al uso de vivienda, pudiendo tolerar otros usos con planes de acondicionamiento territorial, como señala el artículo 32.1, numeral 1, del RATDU.

Se divide en tres tipos, según el artículo 32 del RATDU: zona residencial alta (RDA), zona residencial media (RDM) y zona residencial baja (RDB).

Una de las características principales de la zonificación residencial —los otros tipos de zonificación comparten ello en menor medida— es la de permitir los usos homogéneos y con planes de acondicionamiento territorial, es decir, dicha zonificación no solo va a poder ser usada con fines de vivienda, sino que también va a permitir la coexistencia con otros usos del suelo.

- ii) Vivienda - Taller (símbolo «I1-R»): son áreas urbanas destinadas al uso de vivienda mixta —vivienda e industrial elemental y complementaria—, así como servicios públicos complementarios y comercio local. Las actividades económicas que se desarrollen tendrán niveles de operación permisibles con el uso residencial, como expone el artículo 32.1, numeral 2, del RATDU.

- iii) Zonificación comercial (símbolo «C»): son las áreas urbanas destinadas fundamentalmente a la ubicación y funcionamiento de establecimientos de compraventa de productos y servicios —artículo 32.1, numeral 4, del RATDU.

Regula los tipos de comercio en el terreno, los cuales son: comercio especializado, comercio metropolitano, comercio zonal, comercio vecinal y comercio local, este último definido en los procedimientos de habilitación urbana.

- iv) Zonificación industrial (símbolo «I»): son las áreas urbanas destinadas a la ubicación y funcionamiento de establecimientos de transformación de productos —artículo 32.1, numeral 3, del RATDU. A su vez, se subdivide en cuatro tipos:
 - a) Zona de industria pesada: la que más puede afectar a las personas o al medio ambiente.
 - b) Zona de industria liviana.
 - c) Zona de industria, gran industria (o solo gran industria).
 - d) Zona de industria elemental y complementaria.
- v) Zonificación pre-urbana (símbolo «PU»): son las zonas o extensiones inmediatas al área urbana, las cuales pueden ser habilitadas para granjas o huertas. Corresponden a las áreas de expansión urbana inmediatas, como dice en el artículo 32.1, numeral 5, del RATDU.
- vi) Zonificación de recreación pública (símbolo «ZRP»): son áreas ubicadas en zonas urbanas o de expansión urbana destinadas fundamentalmente a la realización de actividades recreativas (plazas, parques, campos deportivos, etcétera).
- vii) Usos especiales (símbolo «OU»): vinculados a las actividades estatales que la administración pública considere pertinentes. Según el artículo 32.1, numeral 7, del RATDU, son áreas urbanas destinadas al funcionamiento de instalaciones de usos especiales no clasificados anteriormente, tales como centros cívicos, terminales, dependencias del Estado, estadios, coliseos, seguridad y fuerzas armadas, entre otros.
- viii) Servicios públicos complementarios: son las áreas urbanas destinadas a la habilitación y funcionamiento de instalaciones de educación (E) y salud (H), con centros de diferentes niveles. Según el artículo 32.1, numeral 8, del RATDU, estas zonas se regirán por los parámetros correspondientes a la zonificación residencial o comercial predominante en su entorno.

ix) Zonificación de reglamentación especial (símbolo «ZRE»): son aquellas áreas que se van a regular de una manera particular debido a la naturaleza especial que poseen por sus características físicas, ambientales, sociales, económicas, etcétera (por ejemplo, los pantanos de Villa o el centro histórico de Lima).

Es un tipo especial de zonificación para aquellas áreas consideradas como de importante relevancia, las cuales se desarrollarán urbanísticamente mediante planes específicos.

x) Zona monumental (símbolo «ZM»): constituyen tipos específicos de ZRE en donde se localizan bienes inmuebles integrantes del plan de acondicionamiento territorial, Patrimonio Cultural de la Nación, los cuales están regulados por la Ley General del Plan de Acondicionamiento Territorial de Patrimonio Cultural de la Nación, ley 28296, según el artículo 32.1, numeral 10, del RATDU.

xi) Zona agrícola (símbolo «ZA»): espacio constituido por zonas rurales, especificado en el numeral 11 del artículo 32.1 del RATDU.

2.9. Conflictos normativos

Es importante señalar que el RATDU es una norma de carácter reglamentario, que no tiene rango de ley. Algunas normas del reglamento pueden entrar en conflicto con las ordenanzas municipales que aprueban una zonificación. Si se presenta un conflicto entre la aplicación de una norma del RATDU y una ordenanza municipal, estos son algunos criterios a tomar en cuenta:

- La necesidad de una regulación a nivel nacional.
- La necesidad de una regulación flexible por las realidades que presenta cada localidad, ciudad o área metropolitana.

- Considerar la competencia de las municipalidades provinciales en virtud del artículo 195 de la Constitución.
- Considerar que la LOM señala que el Poder Ejecutivo puede regular a través de leyes orgánicas⁹ aspectos vinculados a ello. Dicha función municipal va a gozar de la protección como parte del bloque de constitucionalidad ya que la LOM, que forma parte de dicho bloque, le reconoce las mencionadas competencias (artículo 30, tercer párrafo).
- El artículo 79 de la LOM que establece como función específica exclusiva de las municipalidades provinciales aprobar el plan de desarrollo urbano y la zonificación.
- El artículo 89 de la LOM que señala que «las tierras que son susceptibles de convertirse en urbanas solamente pueden destinarse a los fines previstos en la zonificación aprobada por la municipalidad provincial, los planes reguladores y el Reglamento Nacional de Construcciones».
- El artículo 1 de la norma GH 010 del título II del Reglamento Nacional de Edificaciones establece que «[...] las normas técnicas se aplicarán en concordancia con las normas de desarrollo urbano de cada localidad emitidas en cumplimiento del Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano.»

Si se presenta un conflicto entre una ordenanza y una ley, queda claro que prevalece la ley sobre la ordenanza por un criterio de jerarquía. Es importante precisar que no se debe confundir la función que cumple el RATDU con la que cumplen las ordenanzas metropolitanas anteriormente mencionadas, siendo que ambas regulan un procedimiento de cambio de zonificación diferente.

⁹ No obstante, esta precisión no implica que el Poder Ejecutivo no pueda regular estos aspectos.

Figura 12. Diferencias entre RATDU y las ordenanzas municipales

RATDU (Procedimiento de cambio de zonificación)	Ordenanzas municipales (Procedimiento de cambio de zonificación)
<ol style="list-style-type: none"> 1. Se aplica para las demás municipalidades provinciales (artículo 50 y 53 del RATDU). 2. Es un solo procedimiento. 3. Se inicia en la municipalidad distrital. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Solo se aplica para Lima metropolitana. 2. Es un procedimiento de dos tipos: (i) petición de cambio de zonificación e (ii) iniciativa de cambio de zonificación. 3. Puede iniciar en la municipalidad provincial o en la distrital (depende del tipo).

En cuanto a lo que regula el RATDU, este se aplica para las demás municipalidades provinciales a nivel nacional, que no sean Lima Metropolitana.

Respecto a los procedimientos que regulan las ordenanzas metropolitanas, el procedimiento de petición de cambio de zonificación es similar al procedimiento único que tiene el RATDU, con la única diferencia de que en Lima la vigencia del cambio será de dos años, como se especifica del artículo 7 al 16 de la ordenanza 1617 MML.

En cuanto al procedimiento de iniciativa de cambio de zonificación, es regulado en los artículos 17 al 23 de la ordenanza 1617 MML.

2.10. Procedimiento de cambio de zonificación

Las etapas que constituyen el procedimiento de cambio de zonificación regulado entre los artículos 50 y 53 del RATDU son de oficio y de parte. El procedimiento de parte tiene las siguientes características:

- Lo solicita el propietario a la municipalidad distrital.
- A los treinta días calendario la municipalidad distrital informará a los vecinos y al gobierno local, provincial y regional para que participen.

- La municipalidad distrital emite opinión dentro de esos treinta días a través de un acuerdo de concejo.
- Dicho acuerdo se envía —junto con toda la documentación adicional requerida— a la municipalidad provincial.
- La municipalidad provincial en sesión de concejo municipal revisará el pedido y debatirá si aprueba o no la solicitud de cambio de zonificación.
- En caso se apruebe la solicitud, la misma se comunicará al administrado a través de una ordenanza municipal emitida por el concejo municipal.

Si la municipalidad distrital no emite opinión se considera que ha guardado silencio al respecto, con lo cual se podrá seguir el procedimiento en la municipalidad provincial competente. Este silencio no se entiende como un silencio administrativo positivo o negativo, ya que el silencio administrativo solo rige para los casos en actos administrativos.

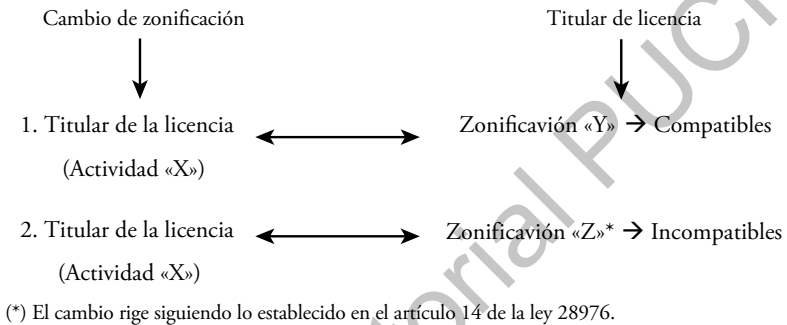
En este caso, sin embargo, estamos hablando de procedimientos o procesos que tienen carácter normativo, debido a que la ordenanza municipal que se vaya o no a emitir tendrá naturaleza normativa.

Por otro lado, la evaluación que se hace para este procedimiento tiene una triple dimensión o naturaleza:

- a) Técnica: se exige presentar documentos técnicos como planos, memorias descriptivas, fundamentos que expliquen por qué se quiere realizar el cambio de zonificación, entre otros.
- b) Política: participación integral y conjunta de la municipalidad —a través del concejo municipal—, los vecinos y el gobierno.
- c) Normativa: aprobación de una norma para generar un cambio normativo —se generan efectos jurídicos— y un cambio en la realidad —se generan otro tipo de efectos jurídicos.

En virtud del artículo 14¹⁰ de la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, ley 28976, el cambio de zonificación no será oponible durante los cinco primeros años de entrada en vigencia del cambio de zonificación, al titular de la licencia de funcionamiento vigente, salvo segura o posible afectación a la salud pública.

Figura 13. Relación entre el cambio de zonificación y el titular de la licencia



2.10.1. Extensión del cambio de zonificación

La extensión del cambio de zonificación va a variar en razón del tipo de procedimiento que se adopte. El RATDU, en los artículos 50.1 y 53.3, establece que (i) cuando se traslade una vía local —es decir, una vía pequeña, con poco tránsito—, los efectos del cambio de zonificación se aplicarán en la extensión será a ambos frentes de manzana y (ii) si no son vías locales, se aplicarán los efectos a un frente de manzana.

¹⁰ «Cambio de zonificación: El cambio de zonificación no es oponible al titular de la licencia de funcionamiento dentro de los primeros cinco (5) años de producido dicho cambio. Únicamente en aquellos casos en los que exista un alto nivel de riesgo o afectación a la salud, la municipalidad, con opinión de la autoridad competente, podrá notificar la adecuación al cambio de la zonificación en un plazo menor.» (artículo 14 de la ley 28976).

2.10.2 Requisitos para solicitar el cambio de zonificación

Los requisitos para solicitar el cambio de zonificación son los siguientes:

- Acreditar la propiedad a través de una copia literal de dominio.
- Conjunto de requisitos técnicos: plano de ubicación y plano perimétrico.
- Propuesta de cambio de zonificación, indicando cuál es el predio que va a ser susceptible del cambio.
- Catastro: plano de levantamiento de usos actuales del suelo y de alturas de edificación en el área donde se ubica el predio.
- Memoria descriptiva: documento técnico, elaborado por arquitecto técnico o ingeniero, que exprese cómo está realizando la propuesta de cambio de zonificación y su importancia.
- Presentar estudios urbanos viales y ambientales: solo en el caso de presentarse megaproyectos.

2.11. Participación vecinal e instrumentos de tutela

La municipalidad distrital, por otro lado, debe consultar también a los vecinos respecto a dicha solicitud y tomar en cuenta a los predios vecinos para que no se presenten inconvenientes en caso se aplique el cambio de zonificación. Debe respetarse, por ende, ese mínimo de un frente de manzana, así como también el derecho a la participación de estas personas, derecho a la participación vecinal en este caso en concreto.

Si no se hace esa consulta a los vecinos, se estaría vulnerando este derecho de participación vecinal y su derecho a la propiedad. En este último caso, existen diversas vías de protección o tutela de derechos que pueden amparar a los vecinos:

- a) Proceso constitucional de amparo, en caso se produzca una afectación a un derecho constitucional específico;

- b) Acción de inconstitucionalidad en caso se presente un problema en el procedimiento o un problema de competencia; o
- c) Referéndum, para discutir si se debe aprobar o no el plan de zonificación a nivel provincial.

Cabe mencionar que la consulta vecinal no vincula a las autoridades respecto de la aprobación o no del cambio de zonificación que se solicita. Sin embargo, sí constituye una obligación en cualquier proceso de aprobación de una zonificación o un plan de desarrollo urbano.

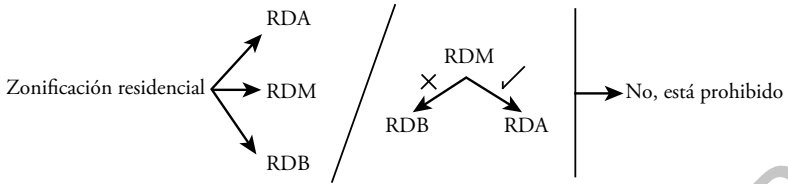
Según se señala en el artículo 53.2 RATDU¹¹ —para el caso de los procedimientos ante las otras municipalidades provinciales— y el artículo 35 ordenanza municipal 620¹² —aplicable solo para Lima Metropolitana—, no se puede hacer un cambio de zonificación a un nivel menos de uso de suelo, al encontrarse prohibido expresamente. Esto salvo excepciones expresamente mencionadas en la ley. La razón parte de la premisa de que el suelo es un recurso escaso y, por lo tanto, se le debe dar una mayor intensidad a su uso en la medida de lo posible, y no una menor intensidad.

En pocas palabras, lo que se busca con esta medida es aprovechar más intensivamente el uso de los suelos escasos.

¹¹ «El cambio de zonificación no procede si el uso vigente es de mayor nivel que el solicitado, salvo por razones de riesgo físico no mitigable.» (artículo 53.2 del RATDU).

¹² «Los procesos de reajuste integral de la zonificación de los usos del suelo de Lima Metropolitana y de cambios específicos de los esquemas o planos de zonificación distritales, no podrán establecer calificaciones menores al tipo de zona que actualmente tienen los predios, ni disminuciones al nivel de uso, de conformidad a los parámetros normativos establecidos en la presente ordenanza.» (artículo 35 de la ordenanza municipal 620).

Figura 14. Cambio de zonificación



3. PREGUNTAS

1. ¿El urbanismo es igual a la zonificación? ¿El urbanismo es igual a la edificación? ¿Por qué? Reflexione.
2. ¿Cuál es la vinculación entre la zonificación y el derecho de propiedad?
3. ¿El derecho de propiedad es absoluto o tiene límites?
4. ¿Cuál es el fundamento constitucional de la zonificación?
5. Si se presenta un conflicto entre la aplicación de una norma de RATDU y una ordenanza en materia de zonificación, ¿qué norma prevalece sobre la otra?
6. ¿Cuáles son los límites del derecho de propiedad?
7. ¿Cuál es la afectación al derecho de propiedad?
8. ¿La zonificación implica una expropiación?
9. ¿La zonificación es una limitación del derecho de propiedad?
10. ¿Es una afectación o limitación legítima del derecho de propiedad?
11. ¿Qué ocurre si la municipalidad distrital no emite opinión?
12. ¿El silencio mencionado en la pregunta anterior se entiende como un silencio administrativo positivo o negativo?

13. ¿A partir de qué momento se vuelve eficaz este cambio (en caso se apruebe)?
14. ¿Se puede hacer un cambio de zonificación a un nivel de menor uso del suelo?

4. CASOS

Caso 1

La Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) ha aprobado una ordenanza mediante la cual establece lo siguiente:

[...] Artículo 14º.- Sector de Usos Mixtos de Lima Norte

Declarar que el área comprendida entre la avenida Tomás Valle, Carretera Panamericana Norte, la avenida Canta Callao y la avenida Gerardo Unger – Túpac Amaru, es un área conforme para usos diversificados y de amplia con plan de acondicionamiento territorial, por estar actualmente ocupada por instalaciones industriales, locales comerciales y urbanizaciones residenciales.

Las industrias instaladas y operando en zonas industriales vigentes, en todos los casos, mantendrán los niveles operativos otorgados en sus licencias de funcionamiento [...].

Por otra parte, la municipalidad de San Martín de Porres ha introducido una modificación a su plan urbano distrital en el siguiente sentido:

[...] La zona comprendida a lo largo de la avenida Tomás Valle será de uso exclusivamente residencial y comercial, considerando la creciente necesidad de áreas para la construcción de viviendas y el decreciente uso industrial de la zona. Para ello, se establecerán programas de incentivo para la inversión privada en estos sectores [...].

Usted es el asesor legal de la MML, evalúe y responda:

Conforme a lo establecido por la MML, ¿la municipalidad de San Martín de Porres puede establecer normas especiales dentro de su jurisdicción? Fundamente su respuesta.

Lo establecido en el mencionado artículo 14, ¿está dentro de las competencias de la municipalidad provincial para regular el territorio metropolitano? Fundamente su respuesta.

Caso 2

Un grupo de promotores inmobiliarios desea desarrollar proyectos de vivienda multifamiliar en el distrito de Carabaylo; sin embargo, la zona está calificada como zona de reglamentación especial (ZRE). Usted es su asesor legal y le consultan lo siguiente:

- ¿Existe la posibilidad de cambiar la zonificación de zona de reglamentación especial (ZRE) a zona residencial media (RDM)?
- ¿Cuál es el procedimiento a seguir?
- ¿Cabe la posibilidad de que la solicitud de cambio de zonificación sea rechazada? ¿en qué casos?

Caso 3

La municipalidad provincial del Callao aprueba, mediante ordenanza, el plan de acondicionamiento territorial en el cual se aprueba la zonificación del distrito de San Miguel. ¿Es válida esta aprobación de la zonificación?

Caso 4

La municipalidad distrital del Rímac aprueba, mediante ordenanza N° 015, la zonificación del distrito, expresándose que debe ser incorporado dentro del plan de desarrollo urbano provincial. ¿Es válido? Si es inválido, ¿qué acciones plantearía?

Caso 5

Pedro tiene un inmueble con zonificación R4 (zona residencial media - RDM) y le indica a usted que quiere cambiar a zonificación R1 (zona residencial baja - RBM). Le consulta si está permitido el cambio.

Caso 6

En el distrito de Castilla, en la ciudad de Piura, está destinada un área para zonificación residencial R3. Una inmobiliaria desea hacer una urbanización, pero bajo zonificación R4. El dueño le consulta a usted: ¿es posible iniciar el cambio de zonificación ante la municipalidad distrital de Castilla? ¿Cuál sería el procedimiento? De otro lado, le informa que tiene un amigo regidor, quien le puede ayudar para expedir la ordenanza respectiva. ¿Qué le respondería? ¿Habría una diferencia si el terreno tuviera una zonificación R2? Fundamente la respuesta.

Fondo Editorial PUCP

CAPÍTULO 4
LAS HABILITACIONES URBANAS
Y EL DERECHO DE EDIFICAR

1. OBJETIVOS

- 1) Aprender y analizar los conceptos y procesos de la habilitación urbana, las edificaciones en las ciudades y su relación con el derecho de propiedad.
- 2) Conocer las principales normas de alcance nacional en materia de habilitaciones urbanas y licencia de edificación.
- 3) Comprender el proceso de transformación del suelo rústico en urbano, los diferentes tipos de suelo urbano y los aportes que son necesarios.
- 4) Analizar el *ius aedificandi* como manifestación del poder de policía del Estado y los procedimientos de edificación en la normativa peruana.
- 5) Analizar y reflexionar sobre las limitaciones a la propiedad privada por razones urbanísticas.
- 6) Entender la función social de la propiedad: implica derechos, deberes y cargas para el propietario.

2. REGLAMENTO NACIONAL DE EDIFICACIONES (RNE)

2.1. Antecedentes

El antecedente normativo se encuentra en el Reglamento Nacional de Construcciones (RNC), aprobado por decreto supremo 039-70-VIVIENDA en 1970, y tuvo una vigencia de casi 36 años. Dicha norma fue la más importante en cuanto a la regulación de las construcciones en el país, aunque fue rebasada por la informalidad urbana y por las propias normas modificatorias y complementarias, muchas veces contradictorias, que hizo difícil su aplicación en la práctica.

El Reglamento Nacional de Edificaciones actual fue aprobado mediante decreto supremo 011-2006-VIVIENDA y publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de mayo de 2006. Constituye la norma técnica rectora en el territorio nacional, la cual establece los derechos y responsabilidades de los actores que intervienen en el proceso edificatorio con el fin de asegurar la calidad de la edificación. Este reglamento tiene el objetivo de normar los criterios y requisitos mínimos para el diseño y ejecución de las habilitaciones urbanas y las edificaciones, lo que permitirá una mejora en la ejecución de los planes urbanos (artículo 1 del Reglamento Nacional de Edificaciones, norma G-010). Es decir, regula todo el procedimiento de habilitación urbana y licencias de edificación en los aspectos más técnicos.

Además, es una norma reglamentaria que tiene fuerza normativa vinculante respecto a las municipalidades, según lo dispuesto en las normas establecidas en los artículos 89¹ y 90² de la Ley Orgánica de

¹ «Destino de suelos urbanos. Las tierras que son susceptibles de convertirse en urbanas solamente pueden destinarse a los fines previstos en la zonificación aprobada por la municipalidad provincial, los planes reguladores y el Reglamento Nacional de Construcciones. Todo proyecto de urbanización, transferencia o cesión de uso, para cualquier fin, de terrenos urbanos y suburbanos, se someterá necesariamente a la aprobación municipal.» (artículo 89 de la Ley Orgánica de Municipalidades).

² «Obras inmobiliarias. La construcción, reconstrucción, ampliación, modificación o reforma de cualquier inmueble, se sujeta al cumplimiento de los requisitos que establezcan

Municipalidades. El RNE también establece que es de aplicación obligatoria para quienes desarrollen proyectos de habilitación urbana y edificaciones. Por ende, ante un conflicto normativo entre este y una ordenanza, primará el Reglamento Nacional de Edificaciones.

Este reglamento se aplica a las municipalidades a nivel nacional, es decir, no hace distinción entre las mismas por razón de territorio o política gubernamental. No obstante, las municipalidades provinciales podrán formular normas complementarias de su competencia respecto a criterios o características propias de las mismas, siempre y cuando no contradigan lo estipulado en el RNE. Los criterios o características que se pueden regular son: (i) criterios climáticos, (ii) criterios geográficos y (iii) criterios culturales. Aun así, se deberá tomar en cuenta los criterios, pautas y límites que establezca el RNE.

Si bien el RNE es la norma rectora desde el aspecto técnico para las habilitaciones urbanas y edificaciones, las normas sobre los procedimientos, competencias y requisitos legales de las mismas se encuentran en la ley 29090 y su reglamento, los cuales desarrollaremos más adelante.

2.2. Principios del Reglamento Nacional de Edificaciones

A continuación se detallan los principios básicos, que regulan las habilitaciones urbanas y las edificaciones, según el artículo 1 del Título I del Reglamento Nacional de Edificaciones:

- a) Principio de seguridad de las personas: según este principio, se debe de actuar de tal manera que se proteja la salud y la integridad personal y colectiva, y se asegure la vida y desarrollo de las personas que habitan en una edificación o concurren en un espacio público. Por otro lado, este principio establece las condiciones que deben

la Ley, el Reglamento Nacional de Construcciones y las ordenanzas o reglamentos sobre seguridad de Defensa Civil, y otros organismos que correspondan, para garantizar la salubridad y estética de la edificación; asimismo deben tenerse en cuenta los estudios de impacto ambiental, conforme a ley.» (artículo 90 de la Ley Orgánica de Municipalidades).

cumplir las estructuras e instalaciones con la finalidad de reducir el impacto negativo producido por desastres naturales y los provocados por el hombre.

- b) Principio de calidad de vida: se debe velar por garantizar un desarrollo integral y sostenido a las personas a través de las habilitaciones urbanas, de forma que estas promuevan una buena calidad de vida —por ejemplo, un área que respete el área mínima vital— y un desarrollo urbano sostenible al mismo tiempo. Asimismo, este principio señala que para tener una buena calidad de vida, se debe tomar en cuenta el uso de los espacios comunes —esto depende del contexto de cada país—, el uso de los espacios de las áreas recreacionales, el otorgamiento de instrumentos que aseguren dicha calidad, entre otros factores. Este principio, además, se deriva del principio básico del reconocimiento, respeto y protección de la dignidad de las personas.
- c) Principio de seguridad jurídica: este principio implica que las edificaciones y habilitaciones urbanas que se constituyan deben realizarse tomando en cuenta varios aspectos. Primero, los procesos o procedimientos establecidos en las normas (ordenamiento jurídico). Segundo, respeto de los derechos fundamentales de las personas. Y tercero acreditar la obtención y saneamiento del derecho de propiedad que recaiga sobre lo que se quiere edificar. Este principio está vinculado al modelo de Estado constitucional de derecho vigente y reconocido en el Perú.
- d) Principio de subordinación del interés personal al interés general: este principio supone el hecho de que los intereses individuales en materia de habilitación urbana —por ejemplo, la maximización de beneficios— se subordinan, o deben hacerlo, a la garantía y protección del interés colectivo representado por el Estado, vinculados al aseguramiento del principio de seguridad y el principio de calidad de vida mencionados anteriormente. Ejemplos

de esta subordinación son las áreas recreacionales, el transporte urbano, los conjuntos inmobiliarios, los aportes que impone la ley para realizar obras de habilitación urbana, entre otros.

- e) Principio de diseño universal: este principio señala que las edificaciones o habilitaciones urbanas deben promover que las mismas sean aprovechadas por una gran y cada vez mayor cantidad de personas, garantizando ambientes aptos que sean equitativos, seguros y autónomos.

2.3. Actores en el proceso de edificación y de habilitación urbana según el RNE

Los sujetos que participan en el proceso edificatorio según el RNE (título I, capítulos I al VI) son:

- i) El propietario, que, según el artículo 2.8 del RNE, es la persona cuyo bien y derecho debe estar registrado o con escritura pública.
- ii) El promotor inmobiliario, indicado en el artículo 9 del RNE. Generalmente se espera que quien construya sea el propietario, pero eso no siempre ocurre, el promotor puede ser una persona natural o una persona jurídica.
- iii) Los responsables del diseño, señalados del artículo 10 al 21 del RNE³, constituidos principalmente por ingenieros y arquitectos.
- iv) Los responsables de la obra o construcción, descritos en los artículos 22 y 23 del RNE⁴, es decir, los obreros, electricistas, albañiles, entre otros.

³ Cabe aclarar que, en este caso, nada impide que en el diseño y en la ejecución de la obra sean los mismos responsables quienes lo hagan.

⁴ Se aplica lo mencionado en el pie de página anterior.

- v) Los responsables de la revisión o supervisión de la obra, señalados en los artículos 38, 39 y 40 del RNE⁵.
- vi) La autoridad, en este caso la municipalidad, que es la encargada de otorgar licencias, fiscalizar, etcétera.

2.4. Responsabilidades en el RNE

Las responsabilidades, señaladas desde el artículo 50 al 59 del RNE, son las siguientes:

- a) Responsabilidad administrativa: según el artículo 51 del RNE es cuando se comete una infracción de carácter administrativo.
- b) Responsabilidad civil: según el artículo 52 del RNE es cuando se comete un daño a personas o a las edificaciones producto de la labor edificatoria. Entre contratantes se habla de responsabilidad contractual, entre constructores y terceros se trata de responsabilidad extracontractual.
- c) Responsabilidad penal: según el artículo 53 del RNE es cuando se comete un delito conforme al ordenamiento jurídico, por ejemplo, delito de homicidio, de lesiones, de daños, etcétera.

Plazos de las responsabilidades:

- a) Responsabilidad administrativa: según el artículo 233 de la Ley de Procedimiento Administrativo General su prescripción es de cuatro años.
- b) Responsabilidad civil: «Prescriben, salvo disposición diversa de la ley: A los diez años, la acción personal, la acción real, la que nace de una ejecutoria y la de nulidad del acto jurídico

⁵ En este caso, sin embargo, deben ser otras personas distintas a los responsables del diseño o de la obra quienes asuman este cargo, puesto que la labor de los primeros va a ser la de supervisar y fiscalizar la labor de los segundos (uno no puede fiscalizarse a sí mismo en estos casos).

[...], según el artículo 2001 del Código Civil, es decir, diez años en caso de responsabilidad civil contractual, y dos años en caso de responsabilidad civil extracontractual. En el caso de que la infracción se haya producido por un hecho o caso fortuito no existe responsabilidad alguna y, por lo tanto, no alcanza ningún plazo determinado (regla general). Sin embargo, el RNE señala la precisión de que los constructores responden por los daños ocasionados dentro de los cinco años de edificada o entregada la obra.

- c) Responsabilidad penal: «La acción penal prescribe en un tiempo igual al máximo de la pena fijada por la ley para el delito, si es privativa de libertad», según el artículo 80 del Código Penal, es decir, el tiempo máximo de la pena si es privativa de libertad.

2.5. Cuaderno de obra

El artículo 33 del RNE regula que debe existir obligatoriamente un cuaderno de obra en toda habilitación urbana y edificación. En este se deja constancia de todas las incidencias que ocurran durante la construcción de la obra y el cumplimiento de los procedimientos establecidos, como señalan los artículos 34 y 35 del RNE.

Si se verifica que no se respetan dichos procedimientos, se incurre en responsabilidad, por lo que se deberá aplicar la respectiva sanción, especificadas en los artículos 47 y 49, numeral h, del RNE.

3. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LAS HABILITACIONES URBANAS Y LAS EDIFICACIONES

3.1. Principios de la ley 29090

Los principios que inspiran estos procedimientos administrativos se encuentran estipulados en el artículo 2.4 de esta ley.

- a) Principio de unidad: las normas que se expidan, a partir de la presente ley, deberán guardar coherencia con el ordenamiento jurídico, de forma tal que las normas que lo conforman se integren armónicamente evitando contradicciones.
- b) Principio de transparencia: el régimen normativo debe ser explícito y público para los sujetos involucrados en los procedimientos contenidos en la presente ley.
- c) Principio de participación: intervención conjunta del gobierno nacional, local y de las organizaciones representativas de los profesionales y de las actividades vinculadas a la presente ley.
- d) Principio de subordinación: en los procedimientos de habilitación urbana y de edificación deberá primar el interés general sobre el interés particular, a fin de lograr un desarrollo urbano armónico.

Adicionalmente, se aplicarán los principios contenidos en la Ley del Procedimiento Administrativo General, ley 27444 (ver anexo A).

Finalmente, deben aplicarse los principios del Reglamento Nacional de Edificaciones que han sido desarrollados en este documento y que en resumen son el principio de seguridad personal, el principio de calidad de vida, el principio de seguridad jurídica, el principio de subordinación del interés personal al interés general y el principio de diseño universal.

3.2. Modalidades de aprobación de las licencias

De acuerdo al artículo 10 de la ley 29090, modificado sucesivas veces y siendo la normativa vigente lo dispuesto en el decreto supremo 006-2017-VIVIENDA – Texto Único Ordenado de la ley 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones.

3.2.1. Modalidad A: aprobación automática con firma de profesionales

En esta modalidad, el cargo de ingreso constituye la licencia, previo pago de la liquidación respectiva. A partir de ese momento, se pueden iniciar las obras. Pueden acogerse a esta modalidad, principalmente:

- a) La construcción de una vivienda unifamiliar de hasta 120 m² construidos, siempre que constituya la única edificación en el lote.
- b) La ampliación de una vivienda unifamiliar, cuya edificación original cuente con licencia de construcción o declaratoria de fábrica, y que la sumatoria del área construida de ambas no supere los 200 m².
- c) La remodelación de una vivienda unifamiliar, siempre que no implique modificación estructural, cambio de uso o incremento de área techada.
- d) La construcción de cercos de más de 20 m de longitud, siempre que el inmueble no se encuentre bajo el régimen en que coexistan secciones de propiedad exclusiva y propiedad común.
- e) La demolición total de edificaciones menores de tres pisos de altura, que no cuenten con semisótanos y sótanos, siempre que no haga uso de explosivos.
- f) Las obras menores de ampliación y remodelación según lo establecido en el Reglamento Nacional de Edificaciones.
- g) Las obras de carácter militar de las Fuerzas Armadas y las de carácter policial de la Policía Nacional del Perú, así como los establecimientos de reclusión penal, los que deben ejecutarse con sujeción a los Planes de Acondicionamiento Territorial y de Desarrollo Urbano.
- h) Las habilitaciones urbanas y las edificaciones necesarias para el desarrollo de proyectos de inversión pública, de asociación público-privada o de concesión privada que se realicen, para la prestación de

servicios públicos esenciales o para la ejecución de infraestructura pública.

- i) Las habilitaciones urbanas correspondientes a programas promovidos por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, para la reubicación de beneficiarios de atención extraordinaria del Bono Familiar Habitacional, establecidos en el numeral 3.2.1 del artículo 3 de la ley 27829, Ley que crea el Bono Familiar Habitacional (BFH).

En la presente modalidad no están comprendidas:

- Las edificaciones que constituyan parte integrante del Patrimonio Cultural de la Nación declaradas por el Ministerio de Cultura.
- Las edificaciones señaladas en los literales a, b, c, d y f precedentes que requieran la ejecución de sótanos o semisótanos o una profundidad de excavación mayor a 1,50 m, colindantes con edificaciones existentes. En dicho caso, debe tramitarse la licencia de edificación bajo la Modalidad B.

3.2.2. Modalidad B: aprobación de proyecto con evaluación por la municipalidad o con evaluación previa por los revisores urbanos

Para obtener las licencias reguladas por la ley 29090 mediante esta modalidad, se debe presentar ante la municipalidad competente el formulario único acompañado de los requisitos establecidos en dicha ley.

Para el caso en el que el interesado opte por la aprobación del proyecto con evaluación por la municipalidad, el cargo de ingreso constituye una licencia temporal que permite, a partir de ese momento, iniciar las obras preliminares y provisionales que se establecen en el Reglamento de Licencias de Habilitación Urbana y Licencias de Edificación.

La municipalidad cuenta con un plazo de hasta quince días hábiles para la verificación administrativa del expediente en los supuestos de

edificaciones y de veinte días hábiles para el supuesto de habilitaciones urbanas, así como de los otros requisitos que establece el reglamento respectivo para garantizar la idoneidad y correcta ejecución del proyecto. Después de la verificación sin observaciones, se otorga la licencia definitiva que autoriza la continuidad de la ejecución de las obras de habilitación urbana o de edificación.

Para el caso en que el interesado opte por la aprobación de proyecto con evaluación previa por los revisores urbanos, el cargo de ingreso constituye la respectiva licencia, previo pago del derecho correspondiente. A partir de ese momento, puede iniciar las obras.

Pueden acogerse a esta modalidad:

- a) Las habilitaciones urbanas de unidades prediales no mayores de cinco hectáreas, que constituyan islas rústicas y que conformen un lote único, siempre y cuando no esté afecto al Plan vial provincial o metropolitano.
- b) Las habilitaciones urbanas de predios que cuenten con un planeamiento integral aprobado con anterioridad.
- c) Las edificaciones para fines de vivienda unifamiliar, multifamiliar o condominios de vivienda unifamiliar o multifamiliar no mayores a cinco pisos y que no superen los 3 000 m² de área construida.
- d) Las obras de ampliación o remodelación de una edificación existente, con modificación estructural, aumento de área construida o cambio de uso. Asimismo, las demoliciones parciales.
- e) La construcción de cercos en que el inmueble se encuentre bajo el régimen en que coexistan secciones de propiedad exclusiva y propiedad común.
- f) La demolición total de edificaciones de hasta cinco pisos de altura o que cuenten con semisótanos y sótanos, siempre que no requiera el uso de explosivos.

En la presente modalidad no están contempladas las habilitaciones urbanas y edificaciones que constituyan parte integrante del Patrimonio Cultural de la Nación declaradas por el Ministerio de Cultura.

3.2.3. Modalidad C: aprobación de proyecto con evaluación previa por parte de la comisión técnica o por los revisores urbanos

Para obtener las licencias reguladas por la ley 29090, mediante esta modalidad, se requiere la presentación, ante la municipalidad competente, de los requisitos establecidos en la mencionada ley. El reglamento puede establecer otros requisitos.

Para el caso en que el interesado opte por la aprobación del proyecto con evaluación previa de la comisión técnica, la municipalidad competente deberá convocar a esta en un plazo no mayor a cinco días hábiles. La comisión dispondrá, para la evaluación correspondiente, de veinte días hábiles cuando se trate de edificaciones y cuarenta días hábiles en caso de habilitaciones urbanas. Vencido este plazo sin pronunciamiento, se aplicará el silencio administrativo positivo.

Para los proyectos de habilitación urbana o de edificación en bienes inmuebles integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación o ubicados en el entorno de dichos inmuebles o predios, se aplicará el silencio administrativo negativo.

La comisión técnica no puede formular nuevas observaciones sobre aspectos no observados inicialmente, bajo su responsabilidad. El reglamento respectivo señala las excepciones correspondientes.

Para el caso en que el interesado opte por la evaluación previa por los revisores urbanos, el cargo de ingreso constituye la respectiva licencia, previo pago del derecho correspondiente. A partir de este momento puede iniciar las obras.

Pueden acogerse a esta modalidad:

- a) Las habilitaciones urbanas que se vayan a ejecutar por etapas, con sujeción a un planeamiento integral de la misma.

- b) Las habilitaciones urbanas con construcción simultánea que soliciten venta garantizada de lotes.
- c) Las habilitaciones urbanas con construcción simultánea de viviendas, donde el número, dimensiones de lotes a habilitar y tipo de viviendas a edificar se definan en el proyecto, siempre que su finalidad sea la venta de viviendas edificadas.
- d) Las edificaciones para fines de vivienda multifamiliar, quinta o condominios que incluyan vivienda multifamiliar de más de cinco pisos o 3 000 m² de área techada.
- e) Las edificaciones para fines diferentes de vivienda, a excepción de las previstas en la Modalidad D.
- f) Las edificaciones de uso mixto con vivienda.
- g) Las intervenciones que se desarrollen en predios, que constituyan parte integrante del Patrimonio Cultural de la Nación, declaradas por el Ministerio de Cultura.
- h) Las edificaciones para locales comerciales, culturales, centros de diversión y salas de espectáculos que, individualmente o en conjunto, cuenten con un máximo de 30 000 m² de área techada.
- i) Las edificaciones para mercados que cuenten con un máximo de 15 000 m² de área techada.
- j) Locales para espectáculos deportivos de hasta 20 000 ocupantes.
- k) La demolición total de edificaciones con más de cinco pisos de altura, o que requieran el uso de explosivos.
- l) Todas las demás edificaciones que no se encuentren contempladas en las Modalidades A, B y D.

3.2.4. Modalidad D: aprobación de proyecto con evaluación previa por la comisión técnica o por los revisores urbanos

Para obtener las licencias reguladas por la ley 29090 mediante esta modalidad, se requiere la presentación, ante la municipalidad competente,

de los requisitos establecidos en dicha ley. El reglamento puede establecer otros requisitos.

Para el caso en que el interesado opte por la aprobación del proyecto con evaluación por parte de la comisión técnica, la municipalidad competente deberá convocar a esta en un plazo no mayor a cinco días hábiles. La comisión dispondrá, para la evaluación correspondiente, de veinte días hábiles cuando se trate de edificaciones y cuarenta días hábiles en caso de habilitaciones urbanas. Vencido este plazo sin pronunciamiento, se aplica el silencio administrativo positivo.

Para los proyectos de habilitación urbana o de edificación en bienes inmuebles integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación o ubicados en el entorno de dichos inmuebles o predios, se aplicará el silencio administrativo negativo.

La comisión técnica no puede formular nuevas observaciones sobre aspectos no observados inicialmente, bajo responsabilidad. El reglamento respectivo señala las excepciones que correspondan.

Para el caso en que el interesado opte por la aprobación del proyecto con evaluación previa por los revisores urbanos, el cargo de ingreso constituye la respectiva licencia, previo pago del derecho correspondiente. A partir de este momento puede iniciar las obras.

Deben seguir esta modalidad, principalmente:

- a) Las habilitaciones urbanas de predios que no colinden con áreas urbanas o que cuenten con proyectos de habilitación urbana aprobados y, por lo tanto, requieran de la formulación de un planeamiento integral.
- b) Las habilitaciones urbanas de predios que colinden con zonas arqueológicas, bienes culturales inmuebles, previamente declarados, o con áreas naturales protegidas.
- c) Las habilitaciones urbanas, con o sin construcción simultánea, para fines de industria, comercio y Usos Especiales (OU).
- d) Las edificaciones para fines de industria.

- e) Las edificaciones para locales comerciales, culturales, centros de diversión y salas de espectáculos que, individualmente o en conjunto, cuenten con más de 30 000 m² de área techada.
- f) Las edificaciones para mercados que cuenten con más de 15 000 m² de área techada.
- g) Los locales de espectáculos deportivos de más de 20 000 ocupantes.
- h) Las edificaciones para fines educativos, salud, hospedaje, establecimientos de expendio de combustibles y terminales de transporte.

La inscripción en Registros Públicos de las habilitaciones urbanas autorizadas por las Modalidades B, C y D se realizará únicamente con la recepción de obras, a excepción de las habilitaciones urbanas con construcción simultánea y venta garantizada de lotes, en las que se realiza la anotación preventiva de la pre declaratoria y la pre independización una vez obtenida la licencia de edificación. Sin embargo, el proyecto de habilitación urbana aprobado por la municipalidad puede ser inscrito, de ser el caso, bajo responsabilidad del promotor.

3.3. Constitucionalidad de la ley 29090

El Colegio de Arquitectos del Perú interpuso una demanda de inconstitucionalidad⁶ contra ley 29090, Ley de Habilitaciones Urbanas y Edificaciones, la cual fue admitida a trámite por el Tribunal Constitucional⁷.

Los fundamentos de la demanda presentada son, en síntesis, los siguientes puntos:

- Por la forma, constituye una modificación a la Ley Orgánica de Municipalidades que no ha sido aprobada en votación calificada.

⁶ Presentada el 5 de mayo de 2008. Posteriormente se suman como *amicus curiae* el Colegio de Ingenieros del Perú y el Cuerpo General de Bomberos del Perú.

⁷ Expediente 0009-2008-PI/TC del Tribunal Constitucional.

- Al consagrar modalidades de otorgamiento de licencia automática, afecta el bloque de constitucionalidad conformado por la Constitución y la LOM en materia de desarrollo urbano y planificación, incluyendo la zonificación, urbanismo y acondicionamiento territorial.
- Consagrar diversas modalidades de otorgamiento de licencia automática fomenta la construcción de viviendas totalmente inseguras que no cuentan con sustento técnico ni con fiscalización, lo cual vulnera los derechos de desarrollo de la vida, bienestar general y el derecho a la vivienda adecuada y segura.
- La ley, bajo el pretexto de fomentar la inversión inmobiliaria, permite que se lleven a cabo construcciones de obra en forma indiscriminada sin una adecuada supervisión técnica, no respetando los derechos de libre desarrollo y bienestar, de gozar de un ambiente equilibrado, de promover el bienestar general y el derecho a la vivienda adecuada y segura.

El Tribunal Constitucional declaró infundada la acción de inconstitucionalidad contra la ley 29090 de acuerdo a los siguientes fundamentos⁸:

- Control constitucional de la ley: el tribunal realiza un control constitucional abstracto de la ley desde el punto de vista formal, es decir, a la integridad de la ley; y, desde el punto de vista material, lo que se cuestiona es el artículo 10 de la ley en lo que se refiere a las modalidades de aprobación de la licencia.
- Control formal: debe analizarse si la ley 29090 ha entrado a regular materias reservadas a ley orgánica; y, si fuera así, ha seguido el procedimiento de aprobación de una ley orgánica. Interesa analizar el principio de competencia para explicar las relaciones de normas

⁸ Sentencia extraída de: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/00009-2008-AI.html>. Fecha de consulta: 20 de abril de 2016.

del mismo rango a fin de establecer una articulación horizontal. Esta competencia de la fuente normativa puede ser positiva cuando se determina qué fuente es apta para regular. Así, la ley orgánica es competente para regular la estructura y funcionamiento de los órganos. Es negativa cuando establece que determinadas fuentes no son aptas para regular ciertas materias. ¿El artículo 10 de la ley 29090 vacía de contenido las competencias de los gobiernos locales? El Tribunal expresa que la respuesta es negativa, pues dicha norma no los despoja de competencia en absoluto. Los gobiernos locales mantienen la competencia reconocida en la Constitución y en la LOM. Este artículo incide en el procedimiento de otorgamiento de licencia, pero no en el ámbito de competencias. En tanto no vacía la competencia municipal, debe ser una ley ordinaria que, por lo tanto, debe ser aprobada por mayoría simple, no calificada.

- Control material: el Tribunal observa con preocupación que, en los últimos años, han venido ocurriendo accidentes que han ocasionado la muerte en obras de construcción civil. Esto ha ocurrido antes y después de la creación de la ley 29090. El legislador ha buscado la simplificación de los trámites ante los gobiernos locales a fin de disminuir la informalidad existente en el sector. La ley no puede ser declarada inconstitucional en este momento por acontecimientos fácticos realizados con la ley anterior y acontecidos durante la vigencia de dicha ley, por lo que corresponde al Congreso debatir estos asuntos.
- Fundamento de voto del magistrado Landa Arroyo: si como consecuencia de la ley 29090 se produjera un relajamiento de las competencias y se pusiera en riesgo el derecho a la vida, la salud e integridad de los trabajadores de construcción civil, dicha ley podría devenir en inconstitucional. La sentencia de aviso condiciona la constitucionalidad de la ley a una serie de factores: (i) la ley 29090 no debe ser impedimento al ejercicio

de competencias de los gobiernos locales, (ii) la efectividad de las responsabilidades administrativas, civiles y penales y (iii) que se ponga en debate al Congreso el proyecto de ley sobre responsabilidades de las habilitaciones urbanas y edificaciones por daños o muertes de los trabajadores, daños a la propiedad contigua y al entorno.

- Voto singular de los magistrados Calle Hayen y Eto Cruz: (i) el control material no afecta a la LOM, por que no regula la estructura y competencia de las municipalidades. (ii) El Congreso no tiene competencia para regular los procedimientos de habilitación urbana y edificación (principio de competencia), pues la LOM señala que es una competencia de las municipalidades (artículo 79 de la LOM, bloque de constitucionalidad) y se estaría incurriendo en un vicio de inconstitucionalidad. Si se considera que existe un interés público y una necesidad de alcance nacional, debe modificarse la LOM⁹. Y (iii) aprobación automática y test de proporcionalidad, se afirma que el objeto de la ley 29090 es establecer una regulación de los procedimientos con la finalidad de obtener la licencia de edificación y fomentar la inversión en materia inmobiliaria, planteando simplificaciones del procedimiento. Sin embargo, se ha eliminado, en determinados supuestos, el control preventivo de seguridad y viabilidad de los proyectos inmobiliarios antes de conceder las referidas licencias, como es el caso de las modalidades a y b. En pocas palabras, las obras de construcción, incluso viviendas, podrán iniciarse tras la simple presentación de documentos y sin ningún tipo de fiscalización

⁹ El artículo 79 en el numeral 1.4.1 de la Ley Orgánica de Municipalidades establece que la función específica y exclusiva de la municipalidad provincial es aprobar la regulación provincial para otorgar licencias; en el numeral 3.6, normar, regular y otorgar autorizaciones y licencias; numeral 3.6.1, referido a las habilitaciones urbanas; y en el numeral 3.6.2, vinculado a la construcción, remodelación o demolición de la declaratoria de fábrica.

previa, ya que en las modalidades mencionadas la fiscalización es solo posterior. Esta aprobación automática compromete una serie de bienes protegidos relacionados con la seguridad pública. Así lo establece el artículo 59 de la Constitución, pues la libertad de empresa no debe ser lesiva a la moral, a la salud y a la seguridad pública. La protección de la seguridad personal que tiene todo individuo se encuentra consagrada en el artículo 2, numeral 24 de la Constitución. De otro lado, el artículo 44 de la Carta Magna establece que el Estado debe proteger a la población de amenazas contra su seguridad. Con la aprobación automática, el legislador ha priorizado el deber de protección por parte del Estado a través de los controles preventivos en aras de optimizar la inversión inmobiliaria. Por otra parte, esta aprobación automática amenaza el derecho de la persona a una vivienda digna, el cual deriva del derecho fundamental a una vida digna (artículo 2, numeral 1 de la Constitución).

3.4. Documentos previos

Según el artículo 14 de la ley 29090 se entiende por información o documentos previos a aquellos que regulan el diseño o las condiciones técnicas que afectan el proceso de habilitación urbana o de edificación de un predio y que, por lo tanto, son necesarios de recabar o tramitar ante una autoridad con anterioridad al procedimiento de licencia de habilitación urbana o edificación.

3.4.1. Certificado de zonificación y vías

Es el documento emitido por las municipalidades provinciales o por la Municipalidad Metropolitana de Lima en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones. En estas se especifican los parámetros de diseño que regulan el proceso de habilitación urbana de un predio. Debe contener los siguientes elementos:

- Zonificación de acuerdo al plan integral de zonificación, aprobado por ordenanza de la municipalidad provincial competente;
- Afectación de vías que forman parte del plan vial;
- Usos de los suelos permisibles y con plan de acondicionamiento territorial;
- Coeficientes máximos y mínimos de edificación;
- Área de lote normativo;
- Cuadro de aportes reglamentarios;
- Calificación de bien cultural inmueble de ser el caso; y
- Fecha de emisión.

El certificado de zonificación y vías deberá emitirse en un plazo máximo de cinco días útiles y tendrá una vigencia de treinta y seis meses.

3.4.2. Certificado de parámetros urbanísticos y edificatorios

Es el documento emitido por las municipalidades distritales y provinciales o por la Municipalidad Metropolitana de Lima en el ámbito del Cercado y de sus respectivas jurisdicciones, en el cual se especifican los parámetros de diseño que regulan el proceso de edificación sobre un predio urbano. Debe contener los siguientes requisitos:

- Zonificación;
- Alineamiento de fachada;
- Usos de los suelos permisibles y con plan de acondicionamiento territorial;
- Coeficientes máximos y mínimos de edificación;
- Porcentaje mínimo de área libre;
- Altura máxima y mínima de edificación expresada en metros;
- Retiros;
- Área de lote normativo;

- Densidad neta expresada en habitantes por hectárea;
- Exigencias de estacionamientos para cada uno de los usos permitidos;
- Calificación de bien cultural inmueble de ser el caso; y
- Fecha de emisión.

El certificado de parámetros urbanísticos y edificatorios deberá emitirse en un plazo máximo de cinco días útiles y tendrá una vigencia de treinta y seis meses.

3.4.3. Certificado de factibilidad de servicios

Es el documento emitido por las entidades prestadoras de servicios. Contiene:

- Las condiciones técnicas bajo las cuales se otorgará el servicio, precisando las obras e instalaciones de infraestructura pública que deberán efectuar las empresas prestadoras.
- El plazo en que podrá accederse al servicio.
- Fecha de emisión.
- Fecha de vigencia.

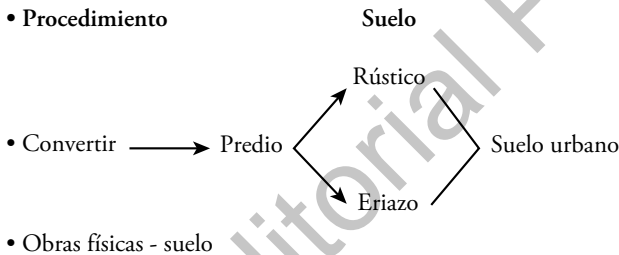
Las empresas prestadoras deberán reembolsar al propietario, al habilitador urbano o al promotor inmobiliario las inversiones que estos efectúen para ejecutar las obras o instalaciones de infraestructura pública que correspondan a tales empresas prestadoras, de acuerdo a lo establecido en el certificado de factibilidad de servicios. El certificado de factibilidad de servicios deberá emitirse en un plazo máximo de quince días útiles.

4. LAS HABILITACIONES URBANAS

4.1. Aspectos conceptuales

La habilitación urbana es un procedimiento administrativo que tiene por objeto convertir, transformar o cambiar un terreno rústico o eriazo en urbano a través de un conjunto de obras físicas de accesibilidad, distribución de agua y recolección de desagüe, distribución de energía e iluminación pública, pistas y veredas¹⁰. Adicionalmente, el terreno podrá contar con redes para la distribución de gas y redes de comunicaciones¹¹.

Figura 15. Habilitación urbana



Este proceso requiere de aportes gratuitos y obligatorios para fines de recreación pública y los servicios públicos complementarios para educación, salud y otros fines que constituyen lotes regulares edificables y que son considerados como bienes de dominio público del Estado.

Es un proceso técnico ya que requiere planos, gráficos, memorias descriptivas y documentos realizados por profesionales de la arquitectura o ingeniería con las especificaciones técnicas que regula el RNE.

¹⁰ La ley 29476, publicada el 18 de diciembre de 2009, y la ley 29898, publicada el 11 de julio de 2012, excluyeron del concepto a las pistas y veredas. Cabe preguntarse lo siguiente al respecto: ¿están obligados a realizar las pistas y veredas? Es importante anotar que el RNE mantiene dentro del concepto de habilitación urbana a las obras de pistas y veredas.

¹¹ Artículo 3.1 de la ley 29090, como fue aprobado inicialmente.

Asimismo, es un procedimiento administrativo, por lo que será necesario presentar una solicitud que cumpla con los requisitos ante los órganos competentes de la municipalidad distrital respectiva. Este procedimiento culminará con la obtención de una licencia de habilitación urbana automática, ya sea por silencio administrativo o por evaluación previa.

No constituye una norma, a diferencia de la zonificación y los planes de desarrollo urbano, pero para la aprobación de este acto administrativo debe aplicarse la ley 29090, su reglamento, el RNE, los planes de desarrollo urbano y la zonificación aprobada por ordenanza en su jurisdicción respectiva.

Por otro lado, constituye un proceso físico que transforma el suelo eriaz o agrícola en urbano mediante un conjunto de obras físicas de arquitectura, obras urbanas y obras de ingeniería sobre el suelo.

La habilitación urbana es un proceso complejo, ya que se trata de una transformación, desde el punto de vista legal, de un recurso natural (suelo), cambiando sus características físicas.

Por último, constituye un acto de ejecución de los planes urbanos —plan de desarrollo municipal y plan de desarrollo urbano— de la municipalidad provincial competente, que es la encargada de concretar dichos objetivos de desarrollo.

4.2. COMPETENCIA Y MARCO LEGAL

La competencia para los procedimientos de aprobación de las habilitaciones urbanas está a cargo de las municipalidades distritales —según el artículo 79, numeral 3.6.1., de la Ley Orgánica de Municipalidades y el artículo 4, numeral 9, de la ley 29090— pues se trata de una función exclusiva de dichos gobiernos locales.

La Ley Orgánica de Municipalidades, en sus artículos 89 y 90, establece que este procedimiento administrativo se encuentra sometido a los planes urbanos, la zonificación y al Reglamento Nacional de Edificaciones.

Además, ninguna obra de habilitación urbana o de edificación podrá construirse sin sujetarse a las normas urbanísticas establecidas en los planes de desarrollo urbano, acondicionamiento territorial y planeamiento integral, como señala el artículo 6 de la ley 29090.

Las normas que regulan el proceso de habilitación urbana son:

- Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones, ley 29090, publicada el 25 de setiembre de 2007;
- Modificada por ley 29300, publicada el 17 de diciembre de 2008;
- Modificada por ley 29476, publicada el 18 de diciembre de 2009;
- Modificada por ley 29566, publicada el 28 de julio de 2010;
- Modificada por ley 29898, publicada el 11 de julio de 2012;
- Modificada por ley 30056, publicada el 2 de julio de 2013;
- Modificada por el decreto legislativo 1225, publicado el 25 de setiembre de 2015;
- Modificada por ley 30494, publicada el 02 de agosto de 2016;
- Modificada por el decreto legislativo 1287, publicado el 29 de diciembre de 2016;
- Reglamento de la ley 29090, aprobado por decreto supremo 011-2017-VIVIENDA, publicado el 15 de mayo de 2017;
- Componentes técnicos de las habilitaciones urbanas y las edificaciones ubicados en el Reglamento Nacional de Edificaciones.

4.3. Efectos de la habilitación urbana

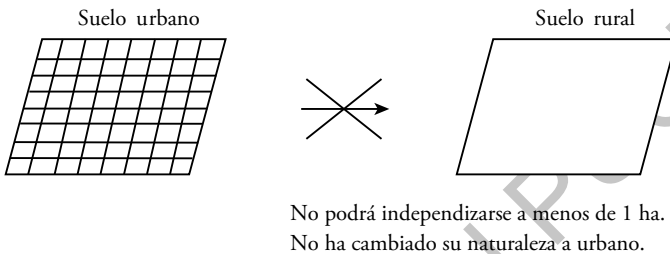
Los efectos de la habilitación urbana son:

- Naturaleza del bien: transforma y cambia el uso del suelo. Terreno eriaz o agrícola a un uso urbano.
- Efecto registral: la partida registral matriz y la independización en partidas registrales que se derivan de esta habilitación urbana.

- Independización de predios: conforme al diseño del plano de lotización y su naturaleza urbana, y de conformidad con el tipo de habilitación que va a determinar el área de los lotes de terreno.

Ejemplo:

Figura 16. Independización de predios



- Cambio económico: otorga un mayor valor al suelo transformado. Generalmente, el valor del suelo urbano es mayor al del suelo rural o agrícola.
- Requisito previo: es un requisito para la licencia de edificación pues el bien tiene uso urbano y podrá ejercerse el derecho a edificar del propietario.

Tabla 3. Efectos de la habilitación urbana

Transformación del suelo (efectos)
Cambio de uso del suelo.
Efecto registral.
Suelo urbano → Independización.
Cambio de valor económico.
Efecto sobre <i>ius aedificandi</i> .

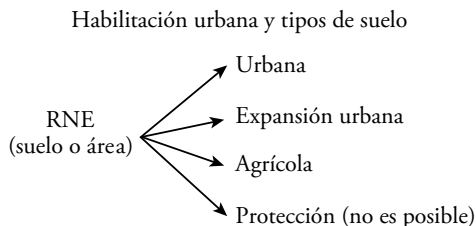
4.4. Imprudencia de la habilitación urbana

El Reglamento Nacional de Edificaciones, en el artículo 4 del título II, establece que será improcedente la solicitud para realizar un procedimiento de habilitación urbana cuando los terrenos objeto del procedimiento se encuentren entre los siguientes supuestos:

- Que los terrenos sean de interés arqueológico, histórico o formen parte del plan de acondicionamiento territorial, patrimonio cultural de la nación.
- Que constituyan una zona de protección ecológica.
- Que sean de riesgo para la salud e integridad física de los pobladores.
- Que sean terrenos de reserva nacional.
- Que constituyan áreas destinadas a inversiones públicas para equipamiento urbano.
- Que sean áreas consideradas como reserva para obras viales (por ejemplo, una carretera).
- Que constituyan riberas de ríos, lagos o mares cuyos límites haya establecido el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), la Marina de Guerra o por las entidades competentes.
- Que sean zonas de alta dificultad para la dotación de servicios públicos.

En los casos no previstos en dicha norma sí podrá realizarse un proyecto y, por tanto, solicitarse la aprobación de una habilitación urbana. Ejemplos de dichos suelos los podemos encontrar en los siguientes casos:

Figura 17. Suelos susceptibles de habilitación urbana



4.5. Tipos de habilitaciones urbanas

En el título II del RNE se establecen seis tipos de habilitaciones urbanas:

- i) Habilidadación urbana de tipo residencial (norma TH.010 RNE): su componente principal —pero no el único¹²— es la vivienda. Consta de tres tipos:
 - a) Habilidadación Urbana Baja (HUB).
 - b) Habilidadación Urbana Media (HUM).
 - c) Habilidadación Urbana Multifamiliar.
 Subtipos: recreacional, temporal, de densidad baja, multifamiliar, de densidad alta, entre otros.
- ii) Habilidadación urbana de tipo comercial (norma TH.020 RNE): especializada en todo lo que es o está relacionado al comercio, como el comercio metropolitano, comercio regional, comercio distrital, entre otros.
- iii) Habilidadación urbana para usos especiales (norma TH.040 RNE): vinculada a temas de salud, institucionales, deportivos, religiosos, recreacionales, educativos y campos feriales. Cada uno de estos temas tiene a su vez sus especificaciones técnicas.

¹² También tiene una finalidad comercial, de aporte para la educación, para la salud, etcétera. Estas finalidades o destinos serán aceptadas para este tipo de habilitación siempre que sean compatibles a la finalidad esencial de vivienda o residencia.

- iv) **Habilitación urbana para usos industriales (norma TH.030 RNE):** van a estar relacionadas a temas de industria principalmente y a la zonificación. Tienen aspectos muy semejantes que se vinculan entre sí, como es el caso de los tipos en los que cada una se divide:
 - a) **Habilitación urbana de gran industria.**
 - b) **Habilitación urbana de industria liviana.**
 - c) **Habilitación urbana de industria pesada.**
 - d) **Habilitación urbana de industria elemental y complementaria.**
- v) **Reurbanización o renovación urbana (norma TH.060 RNE):** implica una recomposición de la trama urbana existente, es decir, modificar prácticamente todo. Modificación de los usos del suelo, de las vías, de las zonas cercanas o adyacentes a los suelos, entre otros. Esto puede darse principalmente a causa de deterioros físicos del área, deterioros sociales o desastres naturales. Así, frente a este cambio de la trama urbana, puede incluso ordenarse demoliciones de ciertas construcciones (demolición parcial o total de las mismas).
- vi) **Habilitación urbana en riberas y laderas (norma TH.050 RNE):** en riberas, aquellas que se realizan en terrenos colindantes a las franjas reservadas en ríos, playas o lagos, los cuales se registrarán por sus normas técnicas correspondientes. En la ribera se debe respetar el área mínima, la llamada «faja marginal»¹³. En laderas, aquellas que se realizan en terrenos con pendientes mayores a 20%, las cuales se registrarán por las normas técnicas correspondientes a la naturaleza de

¹³ La faja marginal es básicamente el área que debe respetarse entre el cauce del río y un terreno que puede ser usado. El artículo 6, inciso 1, numeral i); el artículo 7 y el artículo 74 de la Ley de Recursos Hídricos, ley 29338; así como también los artículos 113 al 121 del decreto supremo 001-2010-AG, Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos; definen lo que es la faja marginal y la califican como bien de dominio público, siendo que en el caso del mar se deben respetar los cincuenta metros, mientras que en el caso de las playas y los lagos, la Ley de Recursos Hídricos establece la distancia que debe respetarse.

la habilitación urbana a realizarse y a las disposiciones contenidas en la presente norma técnica (RNE).

4.6. Requisitos generales

- La legitimidad para solicitar la licencia de habilitación urbana es una facultad del propietario¹⁴, no del poseedor.
- Es un acto de disposición¹⁵, no de administración.
- Toda habilitación urbana debe tener como mínimo una vía pública interconectada¹⁶.
- Para toda habilitación urbana, ningún predio debe estar enclaustrado: debe tener una salida o conexión con la calle. Está prohibido el enclaustramiento, ya que todos los lotes deben tener una salida a la vía pública.

5. EL DERECHO A EDIFICAR

5.1. Antecedentes del derecho a edificar

A continuación presentamos un resumen de los antecedentes del derecho a edificar (Lobato, 1989).

5.1.1. Roma

En el desarrollo histórico del derecho a edificar, puede observarse que en el derecho romano clásico, el *ius aedificandi* en suelo propio aparece integrado

¹⁴ Esto según el artículo 4.2 de la ley 29090 y el artículo 3.3 del Reglamento de la mencionada norma.

¹⁵ Esto se refiere a nivel de los tipos de actos regulados en un régimen de copropiedad, los cuales se encuentran regulados en el Código Civil Peruano, especialmente en los artículos 969, 971 y 973.

¹⁶ El RNE exige que toda habilitación urbana debe tener, como mínimo, una interconexión entre la habilitación urbana y el núcleo urbano, generando así una vía pública interconectada.

dentro del complejo de facultades que están atribuidas al *dominus*, no viéndose afectado por ningún tipo de control o restricción.

En la época imperial, se evidencia un aumento de restricciones debido a que se tiene más en cuenta el interés público.

Finalmente, en el derecho intermedio en Roma, se afirmará sin ningún tipo de dudas que el derecho a edificar es parte de los poderes del propietario del suelo. Sin embargo, aparecen determinados controles que delimitan el ejercicio del mismo, debido a que se tienen en cuenta otros intereses como los de la comunidad en general, toda vez que empiezan a brotar aglomeraciones que generaron la necesidad de aumentar los controles. Es así que se consolidan las excepciones y controles al principio de libertad de edificar.

5.1.2. *Droit coutumier*

En Francia, el *droit coutumier* estableció un reglamento original y de carácter consuetudinario que consideró un conjunto heterogéneo de limitaciones y restricciones a la actividad edificatoria que suele atribuírsele el nombre de *servitus*.

Las restricciones fueron encasilladas bajo la misma terminología: servidumbres legales. Sin embargo, la naturaleza y la estructura de las restricciones no tenían una fuente uniforme, razón por la cual, con el pasar del tiempo, diferentes autores se vieron en la necesidad de buscar una diferenciación conceptual entre servidumbres públicas o legales y limitaciones del dominio, admitiendo la existencia de una disciplina pública del *ius aedificandi* al margen del derecho civil.

5.1.3. *Código de Napoleón*

La disciplina del *ius aedificandi* surge con anterioridad a su codificación en el Código de Napoleón (*Code*). Sin embargo, su inclusión en dicho cuerpo normativo se vio seguida de diversas interpretaciones en la doctrina, las cuales buscaban afianzar la imposibilidad de que el derecho a edificar

no se viera afectada por ningún tipo de restricciones o controles, debido a que, a medida que se incrementaban las aglomeraciones, aumentaba paralelamente la necesidad de regular dicha situación en aras de lograr orden y armonía.

La introducción del artículo 552 del *Code* supone considerar que el derecho a edificar que el propietario puede ejercitar sobre su bien, por un lado, está comprendido en las facultades que integran el derecho de propiedad y, por otro lado, es entendido como la facultad de gozar de todos los caracteres del dominio.

El ejercicio del derecho de propiedad está subordinado a aquello que está dispuesto en las leyes y reglamentos que lo han modificado por importantes consideraciones de interés y orden público.

Al aparecer nuevas restricciones y controles surge la interrogante sobre si es contradictorio mantener la afirmación de que existe un principio general y si es que este admite excepciones. Esto llevó a los juristas franceses a afirmar que la libertad del que edifica no es ilimitada, y siempre que surja un conflicto de intereses entre el que quiere edificar y el vecino, no debe prevalecer siempre el primero: tal afirmación no debía suponer contradicción alguna.

5.2. La licencia de edificación

En nuestro marco legal, la licencia de construcción también ha sido conocida como «licencia de obra». Así se denominaba en la ley 27157, que se aplicaba hasta la vigencia de la ley 29090, y actualmente se conoce como licencia de edificación. Considero que su denominación no es casual pues está vinculada con la existencia y vigencia del Reglamento Nacional de Construcciones¹⁷ y, actualmente, con la del Reglamento Nacional de Edificaciones.

¹⁷ El Reglamento Nacional de Construcciones es de 1970 y fue aplicado hasta su derogación por el Reglamento Nacional de Edificaciones (2004-2006).

Podemos definirla como una autorización que se otorga para efectuar obras de construcción en terreno previamente habilitado (Castro Pozo, 2000). Carceller (1989) definía la licencia como el acto administrativo emitido por la municipalidad que permite que las personas ejerciten el derecho de construir del que ya eran titulares con previa comprobación de circunstancias objetivas establecidas en la norma o en el plan. La edificación constituye la culminación del proceso urbano que materializa la idea de ciudad que el plan contiene, singularmente, en la construcción de viviendas.

A nivel normativo, presentamos un resumen de las normas y de la reglamentación respecto a la licencia de construcción, posteriormente denominada como licencia de obra y de edificación:

- El decreto supremo 004-80-VC entendía en el artículo 1.01 del Reglamento para el otorgamiento de licencias de construcción a la licencia de construcción como una autorización que otorgan los concejos municipales o provinciales por un plazo de 36 meses para llevar a cabo obras de: edificación, ampliación, remodelación, refacción y demolición.
- El decreto supremo 025-94-MTC, promulgado el 7 de diciembre de 1994, definía la licencia de construcción como la autorización que otorgan las municipalidades en el ámbito de su jurisdicción para la ejecución de las obras de construcción.
- Posteriormente, el artículo 50 del reglamento del decreto supremo 008-2000-MTC de la ley 27157, publicada el 20 de julio de 1999, definía la licencia de obra como «la autorización otorgada por la municipalidad en su jurisdicción para iniciar cualquier tipo de obra de edificación y que tengan la aprobación de la habilitación urbana».

Actualmente, la licencia de edificación se encuentra regulada por la ley 29090, su reglamento y el Reglamento Nacional de Edificaciones en

sus aspectos técnico-normativos. Nuestro marco normativo actual define a la edificación como el resultado de construir una obra cuyo destino es albergar al hombre en el desarrollo de sus actividades (artículo 3.2). Comprende, además, las instalaciones fijas y complementarias adscritas a ella. Asimismo, establece que las licencias de edificación constituyen actos administrativos que las municipalidades otorgan como una autorización para la ejecución de obras y pueden ser objeto de prórroga, modificación y desistimiento (artículo 7, con las mismas características define a la habilitación urbana).

Una obra menor, según el artículo 42, inciso 2.1, numeral f de la norma G-040 del RNE; es aquella edificación que no altera los elementos estructurales ni la función que cumplen los parámetros edificatorios y urbanísticos, y cuya área techada es menor de 30 m² o no mensurable con valor no mayor de 6 UIT. Este tipo de obra está prohibido en zona monumental o en bienes culturales.

La edificación es la fase más dinámica y compleja de todo el proceso urbano. Tiene una doble naturaleza:

- i) Derecho: el que le corresponde a cada ser humano y se plasma principalmente en el derecho a edificar anteriormente mencionado.
- ii) Deber: del Estado a garantizar, a través de un plan metodológico e integrado, la construcción, conservación y mantenimiento de las edificaciones en un determinado país o región, acorde con las necesidades, historia y cultura que cada uno presenta.

5.3. Derecho a edificar y limitaciones a la propiedad, el plan y el aprovechamiento urbanístico

Nuestra Constitución establece en su artículo 70 que, respecto al contenido esencial del derecho de propiedad, los poderes del propietario se encuentran limitados por el bien común; así como por las exigencias del urbanismo, establecidas en el artículo 195, numeral 6 de la misma,

que faculta a las municipalidades a aprobar planes urbanos y a regular temas como el urbanismo y la zonificación.

Así, los propietarios se ven obligados por la ley a adaptar sus pretensiones en el ejercicio y uso de predios para fines urbanos determinados por un plan y una zonificación preestablecida. No obstante, eso no significa que la propiedad sobre el suelo no confiere el derecho de plantar y de construir.

Es importante puntualizar que los planes de desarrollo no configuran el derecho a edificar y que, a pesar de las diversas posiciones doctrinales, tal derecho forma parte del contenido esencial del derecho de propiedad. Finalmente mientras el *ius aedificandi* tiene carácter cualitativo y no implica necesariamente un aprovechamiento urbanístico, este supone una determinación específica del *ius aedificandi*, de carácter cuantitativo, que representa la concreción de la función social de la propiedad, por lo que ello genera la necesidad de impedir cualquier otro tipo de aprovechamiento distinto a lo establecido en el plan.

Figura 18. Derecho a edificar

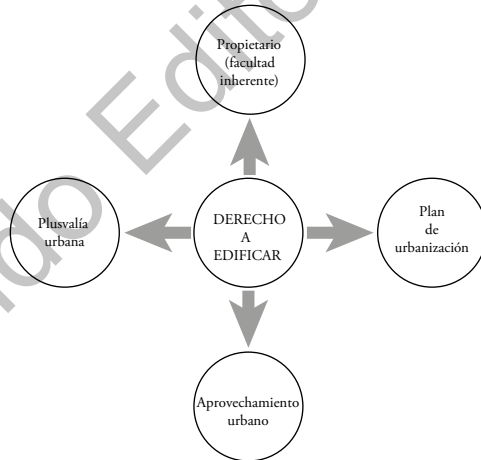
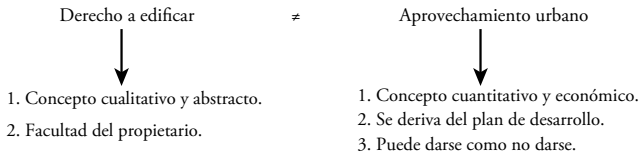


Figura 19. Diferencias entre el derecho a edificar y el aprovechamiento urbano



5.4. Tipos de edificación

Según el artículo 3.2 de la ley 29090, podemos distinguir diversos tipos de obras de edificación, que son desarrolladas también en su reglamento respectivo:

- a) Edificación nueva: cuando no existe ninguna edificación y se va a construir en un terreno vacío.
- b) Obra de ampliación: una nueva obra que se ejecuta a partir o a través de una edificación ya existente.
- c) Obra de remodelación: consiste en realizar obras ornamentales o mejoras en la edificación ya existente.
- d) Refacción: consiste en reparar daños o defectos en la edificación.
- e) Acondicionamiento: cuando se ponen cosas temporalmente en la edificación, sin dañar o afectarla en su esencia.
- f) Puesta en valor: cuando se trate de bienes declarados del Patrimonio Cultural de la Nación.
- g) Cerco.
- h) Demolición: en este caso se hace desaparecer la obra, para lo cual se debe inscribir en el registro de declaratoria de fábrica la respectiva demolición.

En el tipo de construcciones de los incisos de la a a la f, lo que se busca es edificar o realizar una obra —labor constructora— y en el inciso h el objeto es destruir una edificación.

5.5. Excepciones a la licencia de edificación

Conforme al artículo 9 de la ley 29090, están exceptuadas de obtener licencia de edificación las siguientes obras, siempre que no se ejecuten en inmuebles que constituyan parte integrante del Plan de Acondicionamiento Territorial de Patrimonio Cultural de la Nación:

- Cuando se trate de obras de acondicionamiento y refacción: esto es así ya que, en realidad, no modifican sustancialmente la edificación¹⁸. Bastará declararlos en el autovalúo del año siguiente a la ejecución de los mismos.
- Cuando se trate de cercos de hasta veinte metros lineales: siempre que no se encuentre bajo el régimen en que coexistan bienes de propiedad exclusiva y propiedad común¹⁹.
- La instalación de casetas de venta, departamentos modelo y cualquier otra instalación temporal, que deberán desmontarse antes de la conformidad de obra.

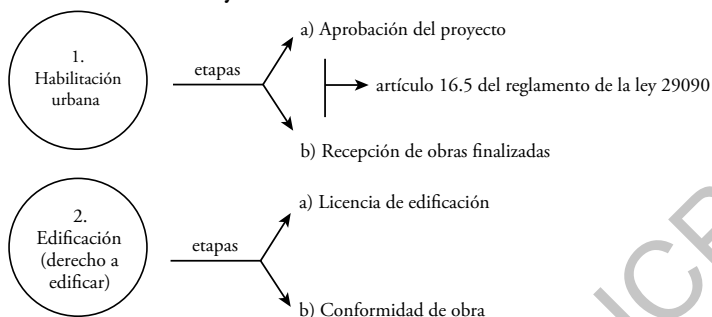
5.6. Etapas para obtener la licencia de edificación y la habilitación urbana

En el siguiente gráfico se podrán notar las distinciones entre los procedimientos llevados a cabo en la edificación y en la habilitación urbana, haciendo un énfasis en el caso del primero.

¹⁸ En el caso del acondicionamiento se colocan cosas temporalmente en la edificación sin alterar su sustancia; mientras que en el caso de la refacción se reparan los daños o defectos en la edificación.

¹⁹ Regulado por la ley 27157, que antiguamente se denominaba «propiedad horizontal».

Figura 20. Etapas del procedimiento de edificación y de habilitación urbana



5.7. Etapas de obtención de la licencia de edificación

- i) Licencia de edificación o de obra (artículo 50 reglamento de la ley 29090): este procedimiento le da al administrado la autorización para ejecutar la edificación. Es un procedimiento administrativo que busca que se cumplan los requisitos para ejercer ese derecho innato al derecho de propiedad, el derecho a edificar.
- ii) Conformidad de obra (artículo 63 Reglamento de la ley 29090): este procedimiento se da luego de culminada la obra e inicia con la solicitud del referido procedimiento para obtener la declaratoria de fábrica —para ello se debe inscribir dicha declaratoria de fábrica en los Registros Públicos—, la cual sirve principalmente a efectos de asegurar la independización de lotes en los regímenes de propiedad exclusiva y propiedad común, antes llamado propiedad horizontal, y el de copropiedad e independización.

Cabe mencionar que cuando se obtiene la licencia de edificación, el administrado puede solicitar y obtener previamente la pre-declaratoria de fábrica. Sin embargo, ella no es definitiva, es decir que no será totalmente útil para independizar los predios en los regímenes de propiedad exclusiva y propiedad común, efecto que sí genera en su plenitud la declaratoria de fábrica.

Es condicionada (no definitiva) y variable, esto es, va a depender de cómo resulte o termine la obra. Que la pre-declaratoria de fábrica sea condicionada implica también un riesgo a asumir por parte del administrado, en el sentido de que pueden ocurrir hasta tres supuestos: (i) puede que no se termine la obra o que ni se empiece la obra; (ii) puede que se cumpla la obra, pero no de la manera como se deseaba por el administrado y (iii) puede que la obra empiece, pero termine incompleta.

Finalmente, una pregunta que podría surgir sería: ¿para qué es útil entonces la pre-declaratoria de fábrica? La respuesta es que es importante para ir vendiendo —entendiendo «vender» como una opción de compra, no como una propuesta de contrato de compraventa— los predios o lotes aún no independizados, ya que se está en un posible procedimiento de obtención de la declaratoria de fábrica. En ese sentido, sirve o ayuda también para que los bancos otorguen un préstamo y desembolsen con la finalidad de que las obras continúen, con la obtención de esa pre-declaratoria de fábrica.

5.8. Cambios recientes a la ley 29090

Entre los diversos cambios que ha implementado el decreto legislativo 1225, publicado el 25 de setiembre del 2015, podemos mencionar los siguientes:

- i) Cambio en los procedimientos de obtención de licencias de edificación y habilitación urbana, como se vio anteriormente.
- ii) Los dictámenes técnicos emitidos por las comisiones técnicas de los revisores urbanos son vinculantes para las municipalidades, en el caso de los procedimientos b, c y d; artículo 4, inciso 5, decreto legislativo 1225.

- iii) Cambio en cuanto al procedimiento c en los siguientes aspectos:
Para el caso de bienes inmuebles que Patrimonio Cultural de la Nación, si vence el plazo para aprobar o no la licencia, y la autoridad competente —municipalidad o revisores urbanos— no se pronuncia, se aplicará el silencio administrativo negativo,

esto quiere decir que se considerará denegado el pedido de aprobación de licencia para el administrado.

En ese caso, en mi opinión, como en el silencio administrativo negativo se tiene que esperar, este cambio constituye un «candado» para los casos de bienes inmuebles considerados Patrimonio Cultural de la Nación.

- iv) En el caso de los procedimientos b, c y d, será un arquitecto el que lidere a los revisores urbanos y a los demás profesionales —ingenieros, electricistas, entre otros— que intervengan en la etapa de aprobación de licencias, según el artículo 4, inciso 12, decreto legislativo 1225²⁰. Cabe señalar que, antes del presente cambio señalado, ni la ley 29090 ni su Reglamento se pronunciaron al respecto sobre quién asumiría un rol de liderazgo.
- v) Se elimina como uno de los requisitos para obtener una licencia de edificación el hecho de tener y presentar una copia literal de dominio o propiedad. En cambio, en el caso de la licencia de habilitación urbana, dicho requisito sí es exigible, como está estipulado en el artículo 16, numeral b y en el artículo 25, decreto legislativo 1225.
- vi) Para el caso de los procedimientos c y d, se han establecido precisiones adicionales, siguiendo el artículo 25, numeral i, del decreto legislativo 1225: «Ninguna autoridad puede establecer requisitos adicionales o exigencias adicionales a las establecidas por el Reglamento Nacional de Edificaciones. La inobservancia de lo establecido en la presente disposición constituye barrera burocrática ilegal de acuerdo a lo dispuesto en la ley 30056».

Por ende, a partir de ahora, el establecer requisitos adicionales a la ley 29090, a su reglamento y al RNE será considerado como una barrera burocrática.

²⁰ Esta labor de liderazgo implicará principalmente labores de capacitación, acreditación y registro de los profesionales que postulan para ser calificados como Revisores Urbanos.

Asimismo, la inobservancia de los requisitos del reglamento como los de la ley 29090, una o ambas, también será considerada como una barrera burocrática (eso lo resolverá la Comisión de Barreras Burocráticas de INDECOPI).

5.9. Vigencia de la licencia de obra

De acuerdo al artículo 3.2 del reglamento de la ley 29090 y al artículo 11 del decreto legislativo 1225, la vigencia de la licencia de edificación es de treinta y seis meses, prorrogables, por única vez, por doce meses más, aplicable para cualquiera de los procedimientos antes señalados. El cómputo del plazo se calcula desde que se emite la licencia respectiva.

- Proyectos integrales: se le llama proyecto integral a aquellos procedimientos de habilitación urbana o de edificación que se ejecutan por etapas. Cuando se trate de este tipo de proyectos, la vigencia de la licencia que se obtenga será de diez años. En este caso en específico se puede solicitar una licencia por cada etapa en base a un proyecto integral cuya aprobación tiene una vigencia por ese plazo.

5.10. Interrupción de la licencia de obra

Por otro lado, la licencia de obra se puede interrumpir por las siguientes causales, especificadas en el artículo 11, decreto legislativo 1225:

- Incumplimiento de las normas urbanísticas o normas técnicas de edificación con las que fue otorgada la licencia.
- Cuando haya o se presente un riesgo inminente contra la seguridad e integridad de las personas o edificaciones, previa opinión favorable de la Oficina de Defensa Civil o la que haga sus veces de la municipalidad competente.

5.11. Verificaciones administrativas de las obras

Esta verificación se aplica al procedimiento a) al 100%. En ese sentido, el artículo 10, inciso 5, decreto legislativo 1225 y Control Urbano regulado en el artículo 18 de la ley 29090 regulan dos situaciones:

- i) Para el procedimiento o modalidad a: al 100% de los expedientes presentados.
- ii) Para las modalidades o procedimientos b, c y d: según lo estipulado en el artículo 32²¹ de la Ley del Procedimiento Administrativo General (LPAG).

Si de la verificación se corrobora o comprueba el incumplimiento de las normas urbanísticas o de las normas técnicas de edificación,

²¹ «Fiscalización Posterior: 32.1 Por la fiscalización posterior, la entidad ante la que es realizado un procedimiento de aprobación automática o evaluación previa, queda obligada a verificar de oficio mediante el sistema del muestreo, la autenticidad de las declaraciones, de los documentos, de las informaciones y de las traducciones proporcionadas por el administrado. 32.2 *La fiscalización comprende no menos del diez por ciento de todos los expedientes sujetos a la modalidad de aprobación automática, con un máximo de 50 expedientes por semestre, pudiendo incrementarse teniendo en cuenta el impacto que en el interés general, en la economía, en la seguridad o en la salud ciudadana pueda conllevar la ocurrencia de fraude o falsedad en la información, documentación o declaración presentadas.* Dicha fiscalización deberá efectuarse semestralmente de acuerdo a los lineamientos que para tal efecto dictará la Presidencia del Consejo de Ministros (las cursivas son nuestras). 32.3 En caso de comprobar fraude o falsedad en la declaración, información o en la documentación presentada por el administrado, la entidad considerará no satisfecha la exigencia respectiva para todos sus efectos, procediendo a comunicar el hecho a la autoridad jerárquicamente superior, si lo hubiere, para que se declare la nulidad del acto administrativo sustentado en dicha declaración, información o documento; imponga a quien haya empleado esa declaración, información o documento una multa en favor de la entidad entre dos y cinco Unidades Impositivas Tributarias vigentes a la fecha de pago; y, además, si la conducta se adecua a los supuestos previstos en el Título XIX Delitos contra la Fe Pública del Código Penal, esta deberá ser comunicada al Ministerio Público para que interponga la acción penal correspondiente.» (artículo 32 de la Ley del Procedimiento Administrativo General).

se podrá suspender la licencia de edificación por parte de la autoridad administrativa.

6. PREGUNTAS

1. ¿Cuál es el plazo de las responsabilidades según el RNE?
2. ¿La ley 29090 afecta formalmente la Constitución?
3. ¿La ley 29090 afecta materialmente la Constitución?
4. ¿La ley 29090 afecta el derecho a la seguridad?
5. ¿La ley 29090 afecta el derecho a una vivienda digna?

7. CASOS

Caso 1

La familia Castro desea mejorar su casa de 200 m² pero tiene dudas sobre los requisitos y solicitudes que deberá gestionar de acuerdo a la magnitud de las obras que desea ejecutar, por lo que acude a usted para que le absuelva la siguiente duda:

- Si desea ampliar una habitación más de veinte metros cuadrados que no altere los elementos estructurales ni la función y que cumpla los parámetros edificatorios y urbanísticos, ¿qué tipo de licencia debe solicitar?

Caso 2

Los vecinos del asentamiento humano «Eliane Karp», ubicado en el distrito de Puente Piedra, han construido hace más de tres años sus casas con material rústico, habiendo accedido a la posesión mediante invasión. Ellos hicieron sus instalaciones precarias de luz y obtienen agua a través de un pozo. Ante esta situación, ellos quieren regularizar las construcciones

realizadas y acceder a los servicios de agua y desagüe. Al parecer, estarían instalados sobre un relleno sanitario. Muy preocupados, acuden a buscar asesoría y le consultan:

- ¿Pueden iniciar el procedimiento de habilitación urbana?
- Asumiendo que sí pueden iniciar el proceso, ¿deben iniciar su solicitud ante la municipalidad provincial o distrital?
- Si solo desean refaccionar toda la casa, ¿qué tipo de licencia deben de solicitar?

Caso 3

Un grupo de 200 familias inicia la posesión de un grupo de terrenos eriazos al que denominan «Asociación de Vivienda Confraternidad». Le consultan a usted si pueden solicitar un procedimiento de habilitación urbana y qué requisitos necesitarían para ello.

Caso 4

Quiero iniciar una obra inmediatamente y tengo toda la documentación necesaria para ello, ¿puedo solicitar la licencia de obra automática?

Caso 5

Un inversionista le consulta a usted si es obligatorio el llamado «anteproyecto de obra».

Caso 6

El señor Fernández desea realizar obras de mejora en su vivienda -que cuenta con licencia-, para lo cual ha proyectado construir una habitación adicional para su hijo menor y realizar la ampliación de la cocina. Aún no sabe el metraje de la edificación, pero calcula que sería entre veinte y cuarenta metros cuadrados.

- ¿Qué actos previos al inicio de las obras debe realizar?
- ¿Ante qué institución y bajo qué modalidad?
- Si el inmueble tuviera la condición de Plan de Acondicionamiento Territorial de Patrimonio Cultural, ¿habría alguna variante?

Caso 7

Establezca las diferencias entre la habilitación urbana de oficio y el concepto de «Isla Rústica». Indique los dispositivos legales aplicables.

Caso 8

La asociación de vivienda «Los Ángeles de Carabaylo», asentada en terrenos que tuvieron uso agrícola, desea habilitarlos urbanamente. ¿Cuál es el procedimiento que deben seguir?

Caso 9

La inmobiliaria «Bob Construye S.A.C.» desea iniciar los procesos de habilitación urbana de lotización industrial en el distrito de Lurín. Sin embargo, le consultan las siguientes dudas:

- ¿Ante qué autoridad deben iniciar el proceso?
- ¿Deben aplicar la ley 29090 - Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones?
- ¿De cuántas etapas consta el procedimiento de habilitación urbana?

SEGUNDA PARTE
LA CIUDAD INFORMAL

Fondo Editorial PUCP

Fondo Editorial PUCP

INFORMALIDAD URBANA

Hemos revisado en la primera parte de esta publicación el crecimiento urbano formal y las principales instituciones urbanas para el desarrollo sostenible. El urbanismo y el rol del derecho, el ordenamiento territorial y la planificación urbana, la zonificación, la habilitación urbana y la licencia de edificación. Estos son, sin duda, conceptos esenciales para el desarrollo urbano y necesarios para la función pública del urbanismo en nuestro país.

Sin embargo, la realidad supera a las instituciones y a las ciudades que son transformadas por lo que José Matos Mar (1988) llamó el «desborde popular». La informalidad urbana trasciende y supera el crecimiento urbano formal. Esta realidad es un fenómeno latinoamericano que tiene diversas expresiones y nombres, pero que tiene como denominadores comunes a la pobreza, la ausencia de políticas urbanas inclusivas y la centralización.

Tradicionalmente, se tiene la idea de que la informalidad urbana solo se refiere a las invasiones y los asentamientos humanos. Sin embargo, la informalidad es un fenómeno mayor que trasciende y engloba a todas las ciudades en el Perú.

El proceso urbano formal se inicia o debe iniciarse con las normas de planificación urbana y de zonificación, debiendo ejecutarse mediante actos de habilitación urbana y de otorgamiento de licencias de edificación,

ambas acciones como expresión del ejercicio del derecho de propiedad predial en zonas urbanas.

La informalidad urbana aparece y se expresa como una vulneración de todo el proceso urbano formal, trasgrediendo normas de planificación, zonificación, habilitación urbana, edificaciones sin licencia, no respeto al retiro, apropiación privada del espacio público, entre otras.

En consecuencia, si bien es cierto que los asentamientos humanos y las invasiones son expresiones de informalidad urbana en el Perú, este es un concepto más amplio y abarca situaciones y fenómenos sociales mayores en todos los ámbitos urbanos.

En el Perú existen tres grandes fenómenos que se entrecruzan en las áreas metropolitanas y ciudades peruanas que representan la informalidad urbana: las posesiones informales, los predios tugurizados y la regularización de edificaciones.

Este último concepto de regularización de edificaciones, codificado en la ley 27157 que fue publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 20 de julio de 1999, parte del supuesto de la existencia de la informalidad urbana en la construcción de edificaciones que no cuentan con licencia de edificación o que se encuentran en un procedimiento para obtenerla, no finalizado aún. En el Perú es común que se construyan viviendas sin ninguna autorización o licencia por parte de las municipalidades. Por razones de espacio, no desarrollaremos este tema, y solo trataremos el concepto y los alcances de las posesiones informales y los predios tugurizados.

CAPÍTULO 5

LAS POSESIONES INFORMALES

1. OBJETIVOS

- 1) Estudiar el contexto social, histórico y económico en el cual surgió el llamado fenómeno de las invasiones en el Perú, fenómeno esencial y vigente en la actualidad que tiene como correlato jurídico a la posesión informal.
- 2) Analizar el concepto de posesión informal, sus alcances, sus efectos, su distinción de otros conceptos similares, entre otros aspectos.
- 3) Estudiar y conocer los diversos tipos o manifestaciones de posesión informal que existen en el Perú.
- 4) Conocer las diferencias existentes entre el proceso de adquisición formal del derecho de propiedad y el proceso de adquisición informal de propiedad sobre terrenos destinados a vivienda.
- 5) Analizar el marco legal vigente y aplicable a las posesiones informales en el Perú.
- 6) Estudiar y entender los elementos, alcances y demás implicancias del proceso de formalización de la propiedad informal.

2. LAS INVASIONES

2.1. Causas y contexto sociojurídico

Las invasiones constituyen uno de los fenómenos sociales y urbanos más importantes del crecimiento de las ciudades, pues son una de las vías más comunes de acceso a la propiedad de las viviendas urbanas en el Perú.

Las barriadas, pueblos jóvenes o asentamientos humanos (AA.HH.) son un fenómeno social masivo que constituye el hecho más significativo en el proceso de urbanización de Lima y las principales ciudades del país. Asimismo, es la principal vía de los sectores pobres para acceder a tener una vivienda. Las invasiones, además, constituyen una expresión popular y masiva para conseguir terrenos con fines de vivienda.

Para reforzar esta afirmación, presentamos los datos de habitantes en asentamientos humanos y pueblos jóvenes en el Perú a lo largo del siglo XX (Chirinos, 1983):

Tabla 4. Habitantes en asentamientos humanos y pueblos jóvenes

Año	Nº habitantes	Porcentaje hab. en Lima
1955	119,140	10%
1961	316,829	17%
1970	761,755	25%
1979	1,458,181	31%

En 1989, Hernando de Soto en su obra *El otro sendero*, señaló que hasta 1982 un 47% de la población de asentamientos humanos se encontraba en Lima. Estos datos urbanos superaron más del 50% de la población de Lima dado que las invasiones continuaron exponencialmente en los años 80 y 90.

Tanto en el Perú como en el caso de otros países a nivel latinoamericano, existe el fenómeno de las «barriadas informales». Este fenómeno, desde un punto de vista global, responde a diversos factores:

- i) Dificil acceso a la vivienda: dentro de esta problemática, se encuentra la ausencia o deficiencia de servicios públicos brindados por el Estado como agua, luz, desagüe, teléfono, internet, entre otros. A esto se suman las edificaciones en mal estado y la ausencia de la formalización del suelo en diversos sectores que lo necesitan para acceder a una vivienda y vivir dignamente.
- ii) Pobreza: a fines de los años 80 y los 90, la pobreza alcanzaba alrededor de 50% de la población, factor que se ha ido reduciendo paulatinamente a partir del año 2000, logrando disminuir la pobreza a un 25% de la población peruana.
- iii) Centralización y migración: debido a la centralización del poder político y económico, las oportunidades laborales y de desarrollo se centran en la capital y en las ciudades de la costa. Es tal la magnitud de dicha centralización que el área metropolitana de Lima - Callao es un tercio del total de la población del Perú.
- iv) Ausencia de una política estatal de promoción de vivienda popular: el Estado adoptó, y sigue adoptando en menor medida, una política flexible, permisiva y ambigua frente a las invasiones.

Existe una relación contradictoria por parte del Estado con los ciudadanos «invasores», en el sentido de que, por una parte, se muestra flexible o permisivo con ciertos sectores de la población; mientras que, por otra parte, no toma en cuenta o ignora a otros sectores, los cuales son, lamentablemente, los menos favorecidos económica y socialmente.

2.2. Condicionantes para la política del Estado

Las llamadas «condicionantes de la política de actuación del Estado» son aquellas razones o motivos que determinan un actuar distinto del Estado en base a ciertas situaciones específicas en un caso o en otro, siendo muchas veces flexible y ambiguo.

Entre estos factores condicionantes podemos mencionar (Chirinos, 1983):

- i) **Carácter de la propiedad del Estado:** alude a quién es el propietario del terreno invadido, el actuar del Estado variará dependiendo del tipo de propiedad de la que se trate. Si se trata de un terreno de propiedad del Estado, el mismo actuará de manera flexible respecto a los invasores (flexibilidad). Si se trata de un terreno de propiedad privada, generalmente el Estado actuará de forma rígida frente a los invasores, promoviendo su desalojo (rigidez).
- ii) **Localización relativa:** se refiere a la ubicación que tiene un terreno respecto de las vías o zonas públicas¹. Así, la manera como actuará el Estado también va a variar dependiendo de la cercanía o lejanía que posea el terreno en relación con estas infraestructuras públicas. Si se trata de un terreno alejado de la periferia urbana y de los servicios que brinda —en un cerro, en un desierto, alejado de la ciudad—, es decir, de mala localización relativa, habrá poca o nula intervención del Estado para desalojar (flexibilidad). Si se trata de un terreno cercano a la ciudad y a los servicios básicos que esta brinda, esto es, de buena localización relativa, habrá altas probabilidades de intervención del Estado (rigidez).
- iii) **Zonificación del terreno invadido:** el fenómeno de las invasiones no cuenta generalmente con un Plan de Zonificación, lo cual va a suponer que si se trata de invasiones que se producen en terrenos urbanos o de expansión urbana, por lo general el Estado intentará desalojar a las personas que ocupan dicho terreno (rigidez). Si se trata de invasiones que se realizan sobre terrenos eriazos o rurales generalmente, el Estado no tratará de desalojar a las personas que han ocupado dichas localidades (flexibilidad).

¹ En palabras de Chirinos, este término hace alusión al grado de cercanía del terreno a vías de comunicación, a servicios públicos o sociales, su accesibilidad física y su ubicación en el entramado urbano y el mayor o menor valor que de ello se deriva (1983, pp. 90-91).

iv) Inversiones ya hechas en el terreno invadido: se puede decir que la posibilidad de que el Estado tienda a desalojar a los invasores va a depender del grado de inversiones que se hayan hecho en los predios o terrenos adyacentes al terreno invadido. Si se trata de un terreno cuyos terrenos adyacentes no han sido materia de diversas inversiones, entonces el Estado generalmente no se preocupará por desalojar a las personas que lo han ocupado (flexibilidad). Sin embargo, si se trata de un terreno cuyos terrenos adyacentes se han visto influenciados por diversas inversiones —lo cual sin duda atrae el capital privado—, el Estado va a tender a ser represivo y desalojar a las personas (rigidez).

2.3. Efectos de las invasiones

Las consecuencias y efectos que generan las invasiones son diversas, tanto para el Estado como para las personas que las realizan y la comunidad. Hernando de Soto (1989) considera que el efecto principal que producen las invasiones es el de crear un «derecho expectatio de propiedad» en favor del invasor o invasores.

Este autor señala que no obstante dicho derecho expectatio acarrea también una serie de cargas para estas personas:

- Es un derecho de carácter temporal.
- Genera costos —en sentido económico, básicamente— para el invasor o invasores.
- Los invasores deben permanecer en el terreno invadido por un largo tiempo y de manera constante, ya que en cualquier momento pueden ser desalojados por parte del Estado.
- Este derecho no otorga a sus beneficiarios los mismos atributos o facultades que sí brinda el derecho de propiedad propiamente dicho como uso, disfrute, disposición, reivindicación, entre otros.

Este derecho, por otro lado, se considera expectatio en el sentido de que va a suponer un estado de latencia en la situación del invasor, quien hará todo lo posible para mantenerse en el terreno invadido.

Dicha situación durará desde su permanencia ilegal en el terreno hasta que su ocupación obtenga el reconocimiento y respeto por parte del Estado. Es a partir de entonces que la organización de pobladores del asentamiento humano podrá gestionar colectivamente el procedimiento administrativo respectivo para obtener la adjudicación del derecho de propiedad sobre los terrenos que poseen.

Por su parte, Chirinos (1983) señala que, de obtener la propiedad de un lote de terreno, este derecho expectatio se va a fortalecer hasta el otorgamiento de una «seguridad jurídica de la tenencia» por parte del Estado en favor del invasor, lo cual implica lo siguiente:

- Relación política de permisividad entre el Estado y el grupo invasor.
- Actitud pasiva por parte del Estado, es decir, una cierta garantía de que no intervendrá en los asuntos del invasor ni lo desalojará mientras se encuentre ocupando el terreno.
- Garantía para el invasor de que en un futuro podrá adquirir la propiedad formal.
- Racionalidad fuera del ámbito legal.
- Participación por parte de los órganos de gestión integrantes del Estado para manejar mejor esta relación política.

En este caso, se entiende que se brinda una seguridad jurídica al invasor puesto que el mismo va a tener cierta certeza de que, por un lado, no será perturbado mientras esté ocupando el terreno y busque consolidar las prerrogativas que ejerza sobre él y, por otro lado, de que muy probablemente en el futuro se le permita adquirir de manera formal el derecho de propiedad, con todos los atributos y facultades que el mismo implica.

Además, el hecho de que el Estado otorgue esta garantía o seguridad al invasor respecto del terreno que ocupa va a depender, fundamentalmente, de las condicionantes para su actuación pública anteriormente mencionadas.

Por otro lado, considero que la seguridad jurídica de tenencia supone una relación política, una garantía provista por el Estado a los invasores de que la ocupación ilegal realizada no será objeto de desalojo. Este proceso se estructura de la siguiente manera: (i) posesión ilegal, (ii) seguridad jurídica de tenencia, (iii) inversión en el lote ocupado a través de edificación en la vivienda, (iv) servicios públicos, pistas y veredas; (v) derecho de propiedad obtenido o gestionado colectivamente por la organización de pobladores.

No obstante, no hay que confundir esta seguridad jurídica de tenencia con la obtención del derecho de propiedad, ya que las mismas se diferencian por dos razones:

- i) Diferencia en la funcionalidad: si bien en los hechos se puede decir que la persona o grupo invasor ejerce atributos de este derecho sobre el predio ocupado, no existirá una tenencia o reconocimiento desde la perspectiva del mercado formal, consecuencia que sí genera el derecho de propiedad.
- ii) Diferencia en el origen: la seguridad jurídica de tenencia proviene de un reconocimiento —de una garantía que otorga el Estado a través de una decisión política—, mientras que el derecho de propiedad sobre un bien se origina de un acto jurídico como un contrato, una adjudicación, un procedimiento administrativo, una prescripción adquisitiva de dominio, una resolución judicial, un testamento, entre otros.

En síntesis, la invasión definitivamente produce una serie de implicancias no solo de carácter fáctico —costos de tiempo físico y económico para el invasor, actitud pasiva por parte del Estado—, sino también de índole jurídico —reconocimiento legal por parte del Estado, formalización de un cierto derecho o derechos que obtiene el invasor al ocupar el terreno, entre otras.

2.4. Definición de invasión

Debido a las múltiples y distintas concepciones acerca de lo que es una invasión, a efectos del presente trabajo, entendemos que la invasión es la ocupación ilegal de un terreno libre, el cual supone un proceso deliberativo y consensuado por parte del invasor o grupo de invasores, quienes buscarán una seguridad jurídica de la tenencia y que se les reconozca, de manera formal y en forma expectaticia, el derecho de propiedad sobre el terreno que ocupan para fines de vivienda.

Ese acuerdo que se genera va a dar origen a dos tipos de «cláusulas»:

- i) Cláusulas relativas al terreno: se lotizará el terreno, se señalará cuáles son los espacios con los cuales colinda el terreno —por ejemplo, pistas, servicios públicos, predios pertenecientes a otros propietarios, entre otros—, se indicará el área del terreno, se hará un plano del terreno invadido, etcétera.
- ii) Cláusulas relativas a la organización del grupo invasor: qué se va a acordar, cómo se van a implementar los acuerdos, de qué manera se va a llegar a un acuerdo, cuáles serán las funciones que cada persona tendrá antes, durante y después de la ocupación del terreno, quién o quiénes representarán a todo el grupo invasor, cuáles serán las sanciones, entre otros.

Al respecto, Hernando de Soto (1989) afirma que la invasión es en realidad un «contrato extralegal», ya que dicho fenómeno implica una decisión consensuada, es decir un acuerdo de voluntades entre un grupo de personas en invadir un terreno; deliberada, producto de una discusión acerca de las propuestas o tratativas presentadas por estas personas, similar a lo que se hace en la oferta y posterior aceptación; y un proceso, o sea, un conjunto de etapas seguidas de manera secuencial, organizada y metodológica.

Sin embargo, entre las críticas que se pueden mencionar a la definición brindada por el autor tenemos:

- Este acuerdo de invasión no es un contrato propiamente dicho, sino que más bien constituye un proceso que tiene como objeto generar un espacio para tener un lote para una vivienda.
- No puede hablarse de un «contrato extralegal» en términos jurídicos o sociales, ya que si bien existen contratos que no se encuentran demarcados de manera expresa e integral por ley, los mismos sí se ven influenciados de cierta manera por el ordenamiento jurídico en general. En pocas palabras, se encuentran enmarcados en el ámbito legal.

Aun así, la formación de un acuerdo por parte del grupo invasor va a dar lugar a una normatividad y estabilidad sobre el terreno, lo cual supondrá la demarcación de esta área.

2.5. Tipos de adquisición informal de terrenos

Conviene aclarar que esta no es la única manera de formar asentamientos humanos, ya que existen también otros mecanismos de adquisición informal de terrenos²:

i) Invasión:

Este fenómeno, si bien tiene muchas connotaciones en su significado, se expresa de distintas maneras en la realidad:

- Invasión violenta: invasión propiamente dicha.
- Ocupación gradual de un terreno: es decir con consentimiento inicial del propietario del terreno, una «invasión organizada» o «invasión paulatina».
- Ocupación de un terreno con autorización del Estado.

² Para un análisis más detallado sobre los tipos de adquisición informal de terrenos y, específicamente, sobre los alcances e implicancias de las posesiones informales, ver «Algunos mitos sobre la posesión informal y la prescripción adquisitiva de dominio» de Iván Ortiz.

ii) Compraventa ilegal de terrenos:

No constituye una invasión propiamente dicha ya que, en este caso, una persona es quien ofrece a terceros la ocupación de un terreno de manera permanente, a cambio de una contraprestación en dinero o en especie. Se considera ilegal este tipo de adquisición porque, además de hacerse al margen de la ley, este tipo de negocio presenta varios defectos de fondo y forma e, incluso, puede conllevar a posibles engaños o estafas por parte de las personas que venden los terrenos.

Por lo tanto, aun cuando se puede afirmar que la actividad invasora resulta una de las más comunes y numerosas formas de adquirir un terreno al margen de la ley, también es cierto que dicha adquisición se ha dado de muchas otras formas que no implican necesariamente un actuar violento o espontáneo por parte de una persona o grupo de personas.

2.6. Naturaleza jurídica y consecuencias de una invasión

2.6.1. *¿La invasión es un hecho jurídico en sentido estricto o un acto jurídico?*

Desde la perspectiva del derecho civil, cabe preguntarse si este fenómeno social puede ser catalogado como un hecho jurídico, como un acto jurídico, o como ninguno de los dos.

De acuerdo a nuestra normativa civil, el artículo 140 del Código Civil peruano señala que el acto jurídico constituye una manifestación de voluntad que está destinada a crear, regular, modificar o extinguir relaciones jurídicas.

Adicionalmente, la referida norma menciona que para que un acto jurídico sea válido, debe cumplir con los siguientes requisitos: (i) agente capaz, (ii) objeto física y jurídicamente posible, (iii) fin lícito y (iv) observancia de la forma prescrita bajo sanción de nulidad.

Como se puede apreciar, las invasiones no pueden ser catalogadas como un acto jurídico, toda vez que se encuentra ausente en ellas un

fin lícito, es decir, un objetivo o consecuencia jurídica que se encuentre respaldado por el ordenamiento jurídico.

La invasión, como fenómeno social que se desarrolla y concluye al margen de la ley, no resulta, entonces, un acto jurídico que pueda y deba recibir respaldo legal alguno. Requiere para su calificación como acto jurídico de un fin lícito que esté acorde al ordenamiento jurídico.

Sin embargo, las invasiones sí pueden ser consideradas como un hecho jurídico, ya que tienen efectos o consecuencias jurídicas, las mismas que son producidas o buscadas voluntariamente por el grupo invasor que realiza la ocupación del terreno, característica que no es propia del hecho jurídico en sentido estricto, el cual no requiere de voluntariedad para producir esos efectos, es decir, dichos efectos se producen con independencia de la voluntad del sujeto que actúa para provocarlos.

2.6.2. ¿La invasión genera una posesión?

Otra pregunta que puede surgir en cuanto a las invasiones es si las mismas constituyen realmente una manifestación del derecho real de posesión, entendida en términos jurídicos.

Para responder a esa interrogante, se debe considerar nuevamente la normativa del derecho civil. El artículo 896 del Código Civil define que la posesión supone el ejercicio de hecho de uno o más poderes inherentes a la propiedad, vale decir, los poderes o facultades de uso, disfrute, disposición, reivindicación y otros que puede otorgar el derecho de propiedad a una persona.

En pocas palabras, para poder hablar del ejercicio del derecho de posesión en sentido jurídico, se debe tomar en cuenta la realización en los hechos o en la realidad de estos atributos del derecho de propiedad sobre un bien.

No basta, pues, para afirmar que una persona está poseyendo un bien o el considerar pruebas documentales, testimoniales u otros medios probatorios que no tengan como correlato el ejercicio de actividades fácticas sobre el bien. Lo que realmente importa es que esa persona

demuestre que en los hechos se encuentra ejerciendo, efectivamente, alguna titularidad sobre el bien que afirma poseer.

Por lo tanto, desde la perspectiva civil, podemos concluir que las invasiones sí constituyen una manifestación de posesión o de conducta fáctica sobre un bien; sin embargo, como mencionamos anteriormente, será un tipo de posesión que se ejerce sin título alguno para ello, una posesión precaria conforme lo establece el artículo 911 del Código Civil.

2.6.3. *¿La invasión constituye un delito?*

Una de las interrogantes más frecuentes que surgen al hablar de invasiones es si es posible tipificarla como un delito.

Al respecto, consideramos que la actividad invasora resulta, sin duda, un actuar de naturaleza extralegal, esto es, que su origen, desenvolvimiento y consecuencias no se encuentran amparados o permitidos por el ordenamiento jurídico.

No obstante, conviene señalar que la invasión puede entenderse desde dos perspectivas, una en la cual puede constituir un delito —que según el artículo 11 del Código Penal es una acción u omisión dolosa o culposa penadas por la ley—, y otra en la cual es considerada como una posesión precaria, desde el punto de vista del derecho civil.

La invasión puede ser entendida, generalmente, como una expresión de posesión precaria, la cual luego podría convertirse en un delito.

Esta diferenciación resulta importante puesto que el hecho de calificar una conducta como delito o como posesión precaria va a originar consecuencias distintas en cada caso:

- a) Delito (usurpación³): la consecuencia o respuesta jurídica es pena o medida de seguridad.

³ «Usurpación. Será reprimido con pena privativa de libertad no menor de dos ni mayor de cinco años: 1. El que, para apropiarse de todo o en parte de un inmueble, destruye o altera los linderos del mismo. 2. El que, con violencia, amenaza, engaño o abuso de confianza, despoja a otro, total o parcialmente, de la posesión o tenencia de un inmueble

- b) Posesión precaria: la consecuencia o respuesta jurídica es desalojo o interdicto de recobrar o retener.

Por otro lado, esta ocupación, si bien en un inicio es considerada ilegal, puede luego generar derechos, obligaciones y cargas para la persona o grupo de personas que poseen el terreno (todo lo que implica el llamado «derecho expectatio de propiedad» o la «seguridad jurídica de tenencia»).

De este modo, este fenómeno trasciende al ámbito de la mera ilegalidad, siendo que puede, incluso, encontrarse regulado o influenciado por el ordenamiento jurídico, a través del proceso de formalización de propiedad y posesiones informales, tema que será abarcado posteriormente.

2.6.4. ¿Las invasiones son una expresión del pluralismo jurídico?

Partiendo del concepto de pluralismo jurídico como «[...] la coexistencia e interacción de diferentes ordenamientos normativos sobre las mismas situaciones sociales en un espacio geopolítico determinado» (Guevara, 2001, p. 3), considero que las organizaciones y la relación social y física de los pobladores sobre el suelo que generan en los asentamientos humanos, como consecuencias de las invasiones, constituyen una muestra del pluralismo jurídico existente en nuestro país, pero con algunas precisiones: es una expresión de carácter temporal, relativo y parcial.

Las invasiones tienen una lógica o razón propia, no es algo que surge de manera natural o espontánea; responden a situaciones o causas fácticas, políticas y jurídicas principalmente; y existe una organización antes, durante y después de la invasión como la distribución de funciones, el trazado de un plano u ordenamiento del suelo y el compromiso hacia un fin

o del ejercicio de un derecho real. 3. El que, con violencia o amenaza, turba la posesión de un inmueble. 4. El que, ilegítimamente, ingresa a un inmueble, mediante actos ocultos, en ausencia del poseedor o con precauciones para asegurarse el desconocimiento de quienes tengan derecho a oponerse.» (artículo 202 del Código Penal). La violencia a la que se hace referencia en los numerales 2 y 3 se ejerce tanto sobre las personas como sobre los bienes.

común, la elección de la junta directiva de la organización de pobladores, obligación de tareas comunales, administración de justicia dentro del grupo invasor de índole predial (civil) o penal, formas de convocatoria del grupo, etcétera. Los dirigentes son susceptibles de reconocimiento por las municipalidades distritales como una organización de pobladores y su junta directiva.

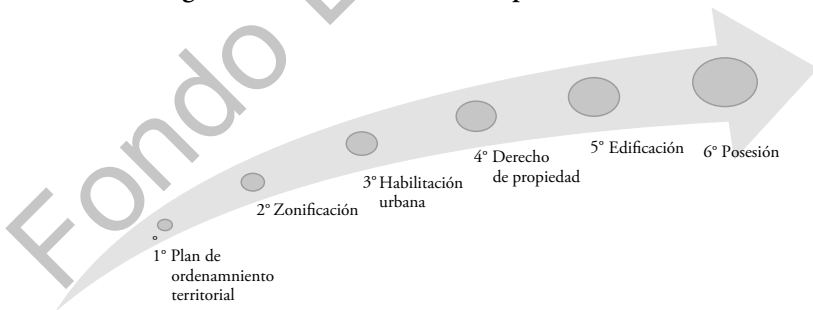
Los moradores o pobladores del asentamiento humano pueden ceder la posesión sobre el terreno, lo que ellos llaman «compraventa de lotes» o «traspaso de lote», pero con ello no se otorga la propiedad del terreno, sino más bien se transfiere la posesión del inmueble.

2.7. Comparación entre el proceso formal e informal de adquisición de terrenos

Las diferencias existentes entre el proceso de adquisición formal e informal de terrenos se pueden explicar de la siguiente manera:

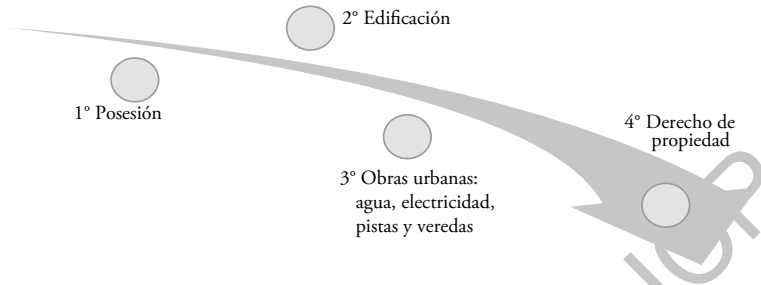
- i) Invasión: proceso inverso al proceso de adquisición formal de un terreno.
- ii) Proceso formal de adquisición de terrenos:

Figura 21. Proceso formal de adquisición de terrenos



iii) Proceso de adquisición informal de propiedad:

Figura 22. Proceso de adquisición informal de propiedad



2.8. Posesión informal: relación inversa al proceso formal de adquisición de la propiedad de terrenos

El proceso formal de adquisición del derecho de propiedad sobre terrenos tiene diversas diferencias con el proceso de adquisición informal de propiedad.

Así, la forma y el momento en que el derecho de propiedad se obtiene constituyen diferencias esenciales entre ambas formas de adquisición, tal y como se explica en el siguiente gráfico:

Tabla 5. Diferencias entre posesión formal y posesión informal

Adquisición formal	Adquisición informal
1. Propiedad	1. Posesión / ocupación
2. Habilita / lotiza / servicios	2. Habilita / lotiza / servicios
3. Edifica o construye	3. Edifica o construye
4. Posesión	4. Propiedad

3. MARCO LEGAL DE LAS POSESIONES INFORMALES

3.1. Antecedentes legales

Las principales normas que constituyen los antecedentes legales sobre el saneamiento físico legal de barriadas, pueblos jóvenes o asentamientos humanos son:

- i) La Ley Orgánica de Barrios Marginales o de Barriadas, ley 13517⁴, la primera legislación que reconoce un procedimiento de titulación sobre terrenos ocupados de manera informal en el Perú y uno de los primeros a nivel latinoamericano. Esta ley creaba el procedimiento de saneamiento físico legal de barriadas o barrios marginales.

Además, esta ley solo permitía para la titulación el brindar servicios de agua y luz, es decir, antes de otorgar la titulación iba a brindar estos servicios, lo cual hacía que el procedimiento de titulación tomara mucho tiempo.

Asimismo, regulaba que no se reconocería más invasiones y que las realizadas después de 1960 constituirían un delito. Se creó la Urbanización Popular de Interés Social (UPIS). Con ello se trataba de promover que no se realizaran más invasiones.

La entidad que se encargaría de este proceso de titulación y saneamiento físico legal fue la llamada Corporación Nacional de Vivienda (CNV), una persona jurídica de derecho público y autónoma.

Esta ley, sin embargo, fracasó en su intento de querer regular y prohibir las invasiones debido a que, por un lado, no se llegaron a titular muchos terrenos y, por otro, las invasiones a gran escala continuaron a lo largo del tiempo y en diversos sectores del país.

⁴ Publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 14 de febrero de 1961.

- ii) La Ley Orgánica de Municipalidades de 1984, que establece la competencia municipal en temas de saneamiento físico legal de asentamientos humanos en los artículos 150 al 156, y reglamenta dicha competencia a través del decreto supremo 053-84-VC, que aprueba el Reglamento de Saneamiento Físico Legal de Asentamientos Humanos (AA.HH.).

3.2. Modelos de gestión y titulación

- a) 1961-1978: durante este tiempo la gestión estuvo a cargo de un ente autónomo dependiente del gobierno central que asumía la competencia de saneamiento físico legal de barriadas, como la Corporación Nacional de Vivienda, la Junta Nacional de Vivienda, el Organismo Nacional de Desarrollo de Pueblos Jóvenes (ONDEPJOV) y finalmente el Ministerio de Vivienda.
- b) 1978-1981: en estos años la misión estuvo a cargo del gobierno central a través del Ministerio de Vivienda.
- c) 1981-1995: a partir de 1981 la gestión y titulación estuvo a cargo de las municipalidades provinciales, ya que se traslada la competencia, a nivel nacional, a los gobiernos locales.
- d) 1996-2001: en 1996 se crea la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), ente autónomo que actualmente se llama Organismo de Formalización de la Propiedad Informal. Este organismo fue primero dependiente del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, Vivienda y Construcción, luego de la Presidencia del Consejo de Ministros, después del Ministerio de Justicia y actualmente depende del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Al presente es una persona jurídica de derecho público que depende del gobierno central a través del mencionado ministerio.
- e) 2001: en COFOPRI, aprobada por decreto supremo 005-JUS-2001, el alcalde preside dicha comisión.

- f) 2003: la Ley Orgánica de Municipalidades en su artículo 79, inciso 1.4.3 establece expresamente que las municipalidades provinciales son competentes para firmar el título legal de propiedad de terrenos. Por otro lado, COFOPRI será el órgano de asesoramiento técnico-legal de evaluación y análisis, previo convenio.
- g) 2006: en diciembre de este año la Ley que establece el Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Urbanos, ley 28923, señala que COFOPRI asume temporal, excepcional y progresivamente por tres años el régimen de formalización y titulación de predios urbanos.
- h) 2009: se publica la ley 29320, que modifica el artículo 21 de la Ley de Desarrollo y Complementaria de Formalización de la Propiedad Informal, Acceso al Suelo y Dotación de Servicios Básicos, ley 28687. Estuvo vigente por dos años, hasta diciembre de 2011.

Cabe señalar que, a lo largo del tiempo, COFOPRI se va transformando en términos de su competencia, además de cambiar de nombre. En principio se dedicaba a formalizar la propiedad informal en zonas urbanas —respecto a invasiones—, luego se une con el Proyecto Especial de Titulación de Tierras (PETT)⁵, el cual regulaba tierras rurales y agrícolas, con lo cual COFOPRI pasa a asumir la supervisión de propiedades tanto rurales como urbanas.

3.3. Marco legal vigente de formalización de la propiedad informal

El marco legal actual está compuesto por las siguientes normas:

- La Ley de Desarrollo y Complementaria de Formalización de la Propiedad Informal, Acceso al Suelo y Dotación de Servicios

⁵ Dicha fusión se dio a través del decreto supremo 005-2007- VIVIENDA y se concluyó mediante la resolución ministerial 183-2007- VIVIENDA.

Básicos, ley 28687, publicada el 17 de marzo del 2006 y que actualmente se encuentra vigente.

- El decreto supremo 006-2006-VIVIENDA, publicado el 17 de marzo del 2006 que señala el reglamento del Título I de la ley 28687, referido a «Formalización de la Propiedad Informal de Terrenos Ocupados por Posesiones Informales».
- El decreto legislativo 803 publicado el 22 de marzo de 1996, Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal, ley que crea a COFOPRI.
- El decreto supremo 017-2006-VIVIENDA publicado el 27 de julio de 2006, reglamento de los Títulos II y III de la ley 28687.
- El decreto supremo 009-99-MTC, publicado el 11 de abril de 1999, donde se prueba el Texto Único Ordenado de la Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal. Actualmente se encuentra vigente.
- La Ley Complementaria de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal, ley 27046, publicada el 05 abril de 1999.
- El decreto supremo 013-99-MTC publicado el 06 de mayo de 1999, donde se aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI, que se encuentra vigente.
- El decreto supremo 039-2000-MTC publicado el 06 de agosto de 2000. Es el reglamento de normas que regulan la organización y funciones de los órganos de COFOPRI, responsables del conocimiento y solución de medios impugnatorios.
- La ley 28685, ley que regula la declaración del abandono legal de las tierras de las comunidades campesinas de la costa, ocupadas por asentamientos humanos y otras posesiones informales; publicada el 14 de marzo de 2006.

- El decreto legislativo 1202 publicado el 23 de setiembre de 2015, que modifica el decreto legislativo 803, Ley de Promoción de Acceso a la Propiedad Formal; y que dicta medidas complementarias en materia de acceso a la propiedad formal.

3.4. El decreto legislativo 803, Ley de Promoción de Acceso a la Propiedad Formal

El decreto legislativo 803, Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal, publicado el 22 de marzo de 1996; y el decreto supremo 009-99-MTC - Texto único ordenado de la Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal, publicado el 11 de abril de 1999, constituyen uno de los hitos más importantes en los procesos de formalización de las posesiones informales.

Según los considerandos y el cuarto párrafo del artículo 2 de este decreto legislativo, esta norma legal parte del siguiente diagnóstico:

- La propiedad constituye el mayor activo para las personas pobres o de escasos recursos económicos.
- No pueden acceder o desarrollarse en el mercado formal, ya que carecen de títulos que acrediten su derecho de propiedad sobre los terrenos que poseen.
- Los procesos en sí mismos constituyen discriminaciones porque son lentos o largos.
- Los títulos otorgados han carecido de valor para movilizar créditos e inversiones.
- Al no poder contar con un acceso legal a la propiedad formal, las personas pobres recurren a la acción extralegal: la invasión.

3.5. Formalización de propiedad de posesiones informales

La formalización de propiedad de posesiones informales es un procedimiento administrativo especial que constituye un conjunto de

acciones de carácter técnico, legal y de difusión, el cual establece como objetivos⁶:

- i) Definir la titularidad de la propiedad: identificar quién es propietario, es decir, si es un terreno de propiedad pública o privada.
- ii) Evaluar las características del derecho de propiedad para realizar las acciones de saneamiento: implica, por ejemplo, identificar el tipo de propiedad, o identificar cuáles son sus características para establecer los mecanismos y etapas pertinentes y adecuadas para sanear dicho derecho de propiedad.
- iii) Otorgar el derecho de propiedad y promover su inscripción porque la entidad que realiza este procedimiento —COFOPRI o la municipalidad provincial— no inscriben el terreno saneado, solo pueden solicitar su inscripción. Además, el saneamiento no es un proceso unívoco, es decir, no hay una sola forma de realizarlo, sino que es más bien un proceso diverso y complejo.

3.6. Características de la formalización de propiedad

Las características del proceso de formalización de propiedad de posesiones informales son⁷:

- La simplificación.
- La desregulación.
- La ejecución comprensiva y masiva: según el decreto supremo 013-99-MTC, debe entenderse como «[...] la aplicación y el desarrollo de los procesos de formalización de manera integral,

⁶ Artículo 2 decreto supremo 013-99-MTC del Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI.

⁷ De acuerdo con lo regulado por el artículo 3 del decreto supremo 013-99-MTC del Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI.

respecto de todo el conjunto de predios integrantes de una o varias posesiones informales».

- El impulso de oficio mediante campañas: por otro lado, el referido decreto entiende que el inicio e impulso de oficio alude a la aplicación y el desarrollo de los procesos de formalización, únicamente, en las posesiones informales programadas en cada campaña que determine la Gerencia de Planeamiento y Operaciones, conjuntamente con los demás órganos competentes de COFOPRI.

3.7. Aspectos fundamentales de las posesiones informales

La informalidad urbana en nuestro país es muy amplia y abarca las diversas etapas del proceso urbano formal. Nuestro ordenamiento ha construido un concepto denominado «posesión informal» para sanear técnica y legalmente la propiedad de la mayoría de personas que viven en las ciudades del Perú sobre el terreno con fines de vivienda en zonas urbanas.

El concepto de «posesión informal» es un elemento clave en la informalidad urbana de nuestro país que va a agrupar a todos los otros conceptos anteriormente mencionados, los cuales se han desarrollado a través del tiempo como consecuencia de las invasiones, cualquiera sea su denominación: «barriadas», «barrios marginales», «asentamientos humanos», «pueblos jóvenes», entre otros nombres.

El mismo puede entenderse, en términos simples, como toda forma de posesión, ocupación, o titularidad sobre un terreno o predio, sin importar el nombre que adopte.

Se trata, además, de predios con fines urbanos, cualquiera que sea su denominación. Este concepto engloba general y principalmente a predios con fines de vivienda.

Cabe señalar que las actividades sobre predios serán consideradas como posesiones informales siempre y cuando cumplan las características señaladas en el decreto supremo 013-99-MTC. Los aspectos esenciales referidos al concepto de posesión informal pueden resumirse de la siguiente manera:

- Alude a toda otra forma de posesión, ocupación o titularidad sobre un terreno.
- Los predios se encuentran destinados a fines urbanos, cualquiera que sea su denominación.
- Las posesiones informales generalmente abarcan a predios con fines de vivienda.
- Se considerará como posesión informal a toda actividad sobre predios que cumpla con las características mencionadas en el decreto supremo 013-99-MTC.

La Ley de Desarrollo y Complementaria de Formalización de la Propiedad Informal, Acceso al Suelo y Dotación de Servicios Básicos, ley 28687, es la norma legal que regula el tema de las posesiones informales en nuestro país. Esta norma, entre otros aspectos, declara de interés nacional la formalización de la propiedad informal (artículo 2, «Formalización de la propiedad»).

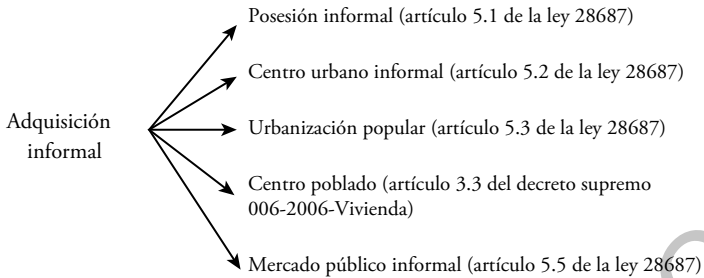
Además, la ley define diversos términos tales como posesiones informales, centro urbano informal, urbanización popular, entre otras formas de ocupación y titularidad informal. Por otro lado, esta norma abarca aquellas actividades sobre predios que tengan fines de vivienda.

Un detalle adicional que vale la pena mencionar es el hecho de que la ley 28687 regula también el tema de los llamados mercados públicos informales (artículo 6, «De la formalización de mercados públicos informales»).

3.8. Tipología de las posesiones informales

Las principales expresiones de adquisición informal de lotes de vivienda se pueden graficar de la siguiente manera:

Figura 23. Tipología de las posesiones informales



3.8.1. Posesión informal

De acuerdo con el artículo 5.1 de la ley 28687, las posesiones informales aluden a diversas denominaciones que se han forjado a lo largo del tiempo: asentamientos humanos, pueblos jóvenes, barrios marginales, barriadas, programas de vivienda municipales, centros poblados y, en general, toda otra forma de posesión, ocupación o titularidad informal.

Esta norma regula también la finalidad que deben tener estos terrenos apropiados de manera informal, finalidad que debe ser urbana, cualquiera sea la denominación que adopten los mismos.

Cabe mencionar que, como se señaló anteriormente, la norma señala que estaremos ante una posesión informal siempre que se cumplan con las características establecidas en el decreto supremo 013-99-MTC, Reglamento de Formalización de la Propiedad Informal.

Este reglamento entiende como tales a los denominados asentamientos humanos, pueblos jóvenes, programas municipales de vivienda, centros poblados, pueblos tradicionales, y otras posesiones, siempre que cumplan con las siguientes características:

- Elemento material: que se trate de agrupaciones de personas o familias, quienes ocupan el terreno. Agrupaciones de individuos sin importar cuál sea su número.

- Elemento temporal: que se trate de posesión de predios o terrenos hechas hasta el 31 de diciembre de 2004 (artículo 3.1 de la ley 28687, «Ámbito de aplicación»).
- Excepción a esta regla: damnificados por el sismo en Pisco, ley 29801, hasta el quince de agosto de 2008⁸. Solo aplicable a las zonas afectadas por ese sismo⁹.
- Finalidad de uso: que el destino principal de dichas ocupaciones sea la vivienda y la actividad comercial. En pocas palabras, el destino principal debe ser la vivienda, aunque puede complementarse con fines comerciales.
- No amparo en titularidad: que se trate de una posesión no amparada en la titularidad del derecho de propiedad sobre los lotes poseídos.
- Área del lote: en caso de tratarse de predios con fines de vivienda, se debe tomar en cuenta el área del lote, ejercer la posesión en una extensión no mayor a 300 m² cada uno. Esta última no es una característica esencial, pero se toma en cuenta a veces para delimitar y diferenciar una posesión de naturaleza informal de otra clase de posesiones.

Ahora bien, resulta importante mencionar que el decreto legislativo 1202, aun cuando no está destinado específicamente a una posesión informal, modifica el artículo 26 del decreto legislativo 803 —referido a los programas de adjudicación de lotes con fines de vivienda—, al señalar en el cuarto párrafo del artículo 4 que:

⁸ «Objeto. Declárese de interés nacional y de preferente atención la formalización de la propiedad inmueble urbana en las zonas afectadas por los sismos del 15 de agosto de 2007.» (ley 29801).

⁹ «Ámbito geográfico de aplicación de la ley. El ámbito geográfico de aplicación comprende las circunscripciones del departamento de Ica, las provincias de Cañete y Yauyos del departamento de Lima y las provincias de Castrovirreyna, Huaytará y los distritos de Acobambilla y Manta de la provincia de Huancavelica del departamento de Huancavelica.» (ley 29801).

[...] La adjudicación de tierras del Estado con fines de vivienda a través de los programas de adjudicación de lotes de vivienda se ejecuta de oficio y de manera progresiva por COFOPRI sobre terrenos estatales desocupados u ocupados por poblaciones, cuya posesión se haya iniciado desde el 01 de enero de 2005 hasta el 24 de noviembre de 2010, fecha de publicación de la ley 29618, ley que establece la presunción de que el Estado es poseedor de los inmuebles de su propiedad y declara imprescriptibles los bienes inmuebles de dominio privado estatal [...].

De esta manera, la referida norma amplía el plazo del elemento temporal señalado anteriormente respecto a las posesiones informales, aun cuando no se refiere exacta ni expresamente a este tipo de ocupación de terrenos: desde el primero de enero de 2005 hasta el veinticuatro de noviembre de 2010.

Dicha ampliación, no obstante, se aplicará solamente a los programas de vivienda sobre terrenos del Estado (terrenos estatales) ocupados por poblaciones —no se aplica para programas de vivienda sobre terrenos estatales desocupados.

Figura 24. Diferencia entre posesión informal y programa de vivienda para posesiones informales

Posesión informal	≠	Programa de vivienda para posesiones informales
Se puede realizar en:		Solo se puede realizar en:
<ul style="list-style-type: none"> • Terrenos de propiedad del Estado. • Terrenos de propiedad privada. 		<ul style="list-style-type: none"> • Terrenos de propiedad del Estado.

Tabla 6. Ampliación del plazo para las posesiones informales según el decreto legislativo 1202

Decreto supremo 013-99-MTC	Decreto legislativo 1202
Para posesiones informales en general: hasta el 31 de diciembre de 2004	Para programas de vivienda sobre terrenos del Estado ocupados por poblaciones: desde el 1° de enero de 2005 hasta el 24 de noviembre de 2010

3.8.2. Centro urbano informal

Según el artículo 5.2 de la ley 28687, el concepto de centro urbano informal puede definirse tomando en cuenta los siguientes elementos constitutivos:

- Conjunto de manzanas determinadas y vías trazadas.
- No constituye una habilitación urbana.
- Los lotes son de vivienda, es decir, destinados a vivienda.
- Debe contar con construcciones parcialmente consolidadas.
- Los lotes de vivienda deben haber sido individual y directamente adquiridos — por ejemplo, adquiridos a través de una compraventa o de una donación— por cada uno de los integrantes del centro urbano informal¹⁰. La adquisición se ha realizado producto de una

¹⁰ Este elemento constitutivo del centro urbano informal no debe confundirse con una posesión informal por varias razones: (i) generalmente, la posesión informal se realiza producto de una invasión o actuar violento sobre el predio o terreno que se busca ocupar. En el caso del centro urbano informal no hay una ocupación ilegal y violenta, por así decirlo; (ii) aun así, en los casos de las posesiones informales que se dan vía compraventa, las mismas surgen producto de la venta del terreno matriz (venta por el conjunto de lotes, no por cada lote ni de manera individual) y, además, también producto de un engaño a veces, ello no ocurre en el caso de un centro urbano informal; (iii) el centro urbano informal presenta casi siempre edificaciones parcialmente consolidadas, mientras que en el caso de una posesión informal, generalmente no hay nada construido o constituido sobre el terreno ocupado.

serie o cadena de adquisiciones individuales (no han comprado los lotes de manera colectiva).

- Las personas que ocupan los lotes poseen títulos que acreditan que han adquirido cada uno de los lotes de manera individual; sin embargo, dichos títulos no están saneados.

En ese sentido, de lo observado anteriormente, se puede decir que el centro urbano informal se diferencia principalmente de la posesión informal en el hecho de que en el primero, los lotes de vivienda son adquiridos a través de intercambio de dicho lote por un precio en dinero; mientras que en el caso del segundo, el terreno es obtenido o adquirido por la ocupación ilegal, esto es, mediante una ocupación gradual o violenta sobre un terreno (invasión propiamente dicha).

Adicionalmente, otra diferencia que se puede mencionar entre ambos conceptos es que en el caso de la posesión informal generalmente no existe construcción alguna sobre el terreno adquirido, las construcciones se realizan después de obtenido el lote de vivienda; en cambio, en el centro urbano informal, el mismo casi siempre presenta construcciones parcialmente consolidadas antes de su adquisición vía intercambio.

3.8.3. Urbanización popular

Por otro lado, el concepto de urbanización popular alude a un conjunto de cooperativas de vivienda, asociaciones de vivienda, asociaciones pro vivienda, junta de propietarios, junta de compradores o cualquier otra forma asociativa con fines de vivienda, cuenten o no con resolución de aprobación de habilitación urbana (artículo 5.3 de la ley 28687).

Entre sus elementos constitutivos tenemos:

- Los titulares de los terrenos ocupados son cooperativas de vivienda, asociaciones de vivienda, asociaciones pro vivienda, junta de propietarios, junta de compradores, o cualquier otra forma asociativa con fines de vivienda.

- Se trata de un tipo de forma organizativa: es una forma asociativa de persona jurídica, sin fines de lucro.
- Sí constituyen una habilitación urbana, y probablemente ya han solicitado e iniciado un procedimiento de habilitación urbana, pero el mismo no ha concluido, es decir, se ha quedado en trámite o en espera por diversas razones.
- La finalidad principal de estas organizaciones es la vivienda, aunque también pueden tener otras finalidades complementarias.
- Los lotes de vivienda se adquieren por el todo y de manera colectiva por parte de la forma organizativa, a través del intercambio de dichas zonas por un precio en dinero.

De las características mencionadas, se pueden distinguir los conceptos de urbanización popular y de posesión informal, toda vez que, en el caso del primero, la obtención del terreno se da a través del intercambio del mismo por un precio en dinero; mientras que en el segundo, dicha adquisición se logra mediante una invasión violenta del terreno.

Asimismo, la urbanización popular se diferencia del concepto de centro urbano informal por diversas razones. En primer lugar, en el caso de este último, los lotes de vivienda se obtienen de manera individual por cada uno de sus integrantes; en cambio, en la urbanización popular el terreno se compra o adquiere por el todo, por un lado, y de manera colectiva por parte de la forma organizativa con fines de vivienda, por otro lado.

Además, el centro urbano informal es distinto a la urbanización popular porque en el primero no se constituye una habilitación urbana; mientras que en el segundo sí ocurre dicha constitución, aunque se encuentre en trámite.

Por último, el centro urbano informal carece de una entidad organizada que se encargue de comprar o adjudicar el terreno, cada persona compra cada lote de vivienda de manera individual; mientras que en la urbanización popular sí se cuenta con una forma asociativa con fines de vivienda, la cual adquiere el terreno por el todo (titularidad colectiva).

Tabla 7. Relación entre tipos de adquisición informal de terrenos y tipos de terrenos

Tipo de terreno \ Tipo de adquisición informal de terreno	Propiedad del Estado (propiedad estatal)	Propiedad de un tercero (propiedad privada)
Posesión informal	X	X
Centro urbano informal		X
Urbanización popular		X

En síntesis, las diferencias entre estos tres tipos de adquisición informal de terrenos se pueden explicar de la siguiente manera:

- a) La posesión informal constituye la forma más «pura» de adquisición informal de un terreno, puesto que las personas que buscan satisfacer su necesidad de vivienda no compran el terreno —no desean hacerlo, tampoco—, sino que invaden el mismo de manera colectiva y deliberada: hacen un plano del terreno, se organizan de acuerdo al plano, preparan la manera como se realizará la invasión, son gestionados por sus autoridades para actuar, etcétera.
- b) En el caso del centro urbano informal, una persona —el llamado «promotor»— lotiza un terreno de manera irregular (informal) —sin habilitación urbana, por ejemplo—, y vende dicho terreno a las personas (venta individual a cada uno) que desean conseguir un lugar para vivir. Generalmente estas personas resultan engañadas por quien vende el terreno en cuanto a la situación técnica y legal del mismo, todo ello con la finalidad de que compren el lote.
- c) Por último, en una urbanización popular, un conjunto de personas constituye una asociación o una cooperativa con fines

de vivienda, respecto de la cual realizan aportes —económicos, principalmente— para que dicha entidad compre el terreno que se desea ocupar, una compra colectiva, no individual del terreno. Una vez que se adquiere dicho terreno, se procede a solicitar la habilitación urbana sobre el mismo, y las personas comienzan a adjudicar los sectores del terreno total, con lo cual, durante la tramitación de este procedimiento, sea que el procedimiento avance o se quede estancado, las personas ya comienzan a vivir en dicho terreno, no esperan a que culmine el referido procedimiento.

3.8.4. Centro poblado

Podemos definir un centro poblado como aquel lugar del territorio nacional, con fines urbanos, que se encuentra identificado con un nombre y está compuesto por un conjunto de viviendas construidas y habitadas con un ánimo de permanencia, las cuales se encuentran destinadas principalmente a vivienda, vivienda-comercio, casa huerta u otra finalidad similar¹¹.

Asimismo, dicho centro urbano tiene la particularidad de que las personas que lo conforman cuentan o deben contar con documentos que acrediten su posesión, o con escrituras imperfectas u otros títulos de propiedad que no se hayan inscrito en los Registros Públicos, o que dichos títulos adolezcan de una imperfección que impidan su inscripción.

Por lo tanto, podemos mencionar como elementos constitutivos de los centros poblados:

- Es un lugar del territorio nacional.
- Posee fines urbanos (no se encuentra en zonas rurales).
- Se encuentra identificado con un nombre.

¹¹ Artículo 3.2 del decreto supremo 006-2006-VIVIENDA, Reglamento del Título I de la ley 28687. Formalización de la Propiedad Informal de Terrenos Ocupados por Posesiones Informales, Centros Urbanos Informales y Urbanizaciones Populares.

- Está conformado por un conjunto de viviendas habitadas con ánimo de permanencia.
- Está destinado principalmente a vivienda, vivienda-comercio, casa huerta u otra finalidad similar.
- Los pobladores del centro poblado cuentan o deben contar con documentos que acrediten su posesión sobre los lotes de vivienda, o con escrituras imperfectas u otros títulos de propiedad que no hayan sido inscritos en Registros Públicos, o que dichos títulos presenten deficiencias para ser inscritos.

Un tema que muchas veces conlleva a un error es el hecho de confundir el concepto de centro poblado con el de posesión informal. Cabe preguntarse: ¿el centro poblado tiene las características de una posesión informal según nuestro ordenamiento jurídico?

3.18.5. Mercado público informal

Un mercado público informal constituye un local o centro de ventas ubicado en una posesión informal, en el cual se realizan operaciones comerciales mayoristas o minoristas respecto a cualquier clase de bienes y servicios, ya sea que dicho local cuente o no con autorización de funcionamiento (artículo 5.5 de la ley 28687 y del artículo 3, numeral 3 del decreto supremo 006-2006-VIVIENDA).

En ese sentido, del análisis de la norma se pueden extraer los principales elementos estructurales que dicho concepto posee, a saber:

- Existencia de un local o centro de ventas de bienes y/o servicios.
- Dicho local se ubica dentro de una posesión informal.
- En el local o centro de ventas se realizan operaciones mayoristas y/o minoristas respecto a bienes y/o servicios.
- Es indiferente el hecho de que el local cuente o no con una autorización de funcionamiento.

3.9. Etapas del procedimiento de formalización de propiedad informal

El procedimiento administrativo de formalización de propiedad informal está constituido básicamente por tres etapas.

- i) Proceso 0 - Diagnóstico de la informalidad¹²: en esta etapa la entidad competente se encarga principalmente de acopiar toda la información relacionada al terreno, es decir, busca identificar o diagnosticar las zonas informales que el terreno pueda presentar, el llamado «diagnóstico de la informalidad».

En el Proceso 0 se harán investigaciones, estudios, recopilación de información y organización de documentos para identificar el número y ubicación de posesiones informales que existan en una determinada zona.

- ii) Proceso 1 - Formalización integral: en esta etapa, se realizan principalmente los estudios de títulos y los estudios físicos, con la finalidad de elegir y ejecutar las acciones de saneamiento pertinentes sobre el terreno o predio matriz en función de qué tipo de informalidad se presenta en el terreno, de qué tipo de propiedad se trata —para sanear la titularidad que existe sobre dicho tipo de terreno—, y qué acciones de saneamiento se van a realizar.

En el Proceso 1 se desarrollan estudios físicos y legales de los terrenos con la finalidad de identificar los derechos y acciones físicas que se vayan a tomar. También se van a ejecutar las acciones de saneamiento físico y de saneamiento legal, y se va a realizar la inscripción respectiva en el Registro de Predios. Dicha inscripción del predio matriz se hará a nombre de COFOPRI o a nombre de la municipalidad provincial competente.

¹² Artículo 6 del Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI (decreto supremo 013-99-MTC). Etapas de la Formalización de la Propiedad de Posesiones Informales.

En resumen, los pasos a seguir son:

- Estudio e informe físico y legal.
- Acciones de saneamiento físico.
- Acciones de saneamiento legal.
- Solicitud de inscripción en el Registro de Predios en favor de COFOPRI o de la municipalidad provincial.

Vale la pena señalar que no siempre se va a poder sanear la propiedad de todos los tipos de terrenos. En caso no sea posible su realización, el procedimiento se suspenderá hasta que subsanen las observaciones que se hagan o se suspenderá indefinidamente en caso exista algún problema insubsanable. Esta suspensión solo se puede dar en el Proceso 1, esto es, en la etapa de saneamiento integral cuando se verifica que efectivamente el lote de vivienda no tiene las características de una informalidad urbana —posesión informal o centro urbano informal.

Las vías para sanear el terreno informal (saneamiento de propiedad), cuando se trate de propiedad privada, son conciliación, prescripción adquisitiva de dominio, regularización del tracto sucesivo, o expropiación.

- iii) Proceso 2 - Formalización individual: se inicia culminado el Proceso 1. El objetivo de este proceso es identificar el terreno a través del empadronamiento. Ello implica verificar *in situ*, que la familia o las personas que desean obtener el derecho de propiedad sobre el lote de vivienda están efectivamente poseyendo dicho lote —se debe verificar que esas personas viven en el lote, que realizan sus actividades cotidianas en el lote, que habitan en el lote de la forma más parecida posible a como si estuviesen viviendo en un lugar que es de su propiedad, entre otros aspectos—, calificar a los poseedores que ocupan o van a ocupar el terreno y, finalmente, otorgar el respectivo título de propiedad.

En este proceso ya no se evalúa ni se actúa sobre el predio matriz en su conjunto, sino sobre una parte más específica del terreno, para poder sanear la propiedad y otorgar el derecho de propiedad sobre el lote individual a favor de las personas o familia en particular. Para ello se realizará el empadronamiento del lote de vivienda, el cual debe ampararse en la posesión sobre dicho lote.

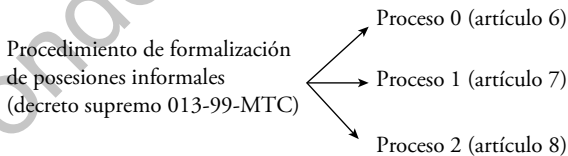
Los pasos a seguir son:

- Evaluación de documentos otorgados por otras entidades.
- Difusión de la formalización.
- Empadronamiento y verificación de los poseedores de lotes.
- Calificación individual de los poseedores e impugnación.
- Titulación y solicitud de inscripción registral.

El procedimiento administrativo concluye con el otorgamiento del derecho de propiedad a través de un título de propiedad inscrito en registros públicos en favor de las personas o familias que desean obtener la propiedad sobre el lote de vivienda.

En resumen, las etapas del procedimiento de formalización de la propiedad informal pueden expresarse de la siguiente manera:

Figura 25. Procedimiento de formalización de posesiones informales



3.10. Formalización de posesión informal en terrenos de propiedad estatal

Habiendo analizado las diversas modalidades de adquisición informal de lotes con fines de vivienda en el Perú, cabe señalar que un aspecto importante es también el tipo de propiedad que presente el terreno sobre el cual se ubica el lote de vivienda.

En el caso de un terreno cuya propiedad le pertenezca al Estado (propiedad estatal), el procedimiento de formalización de posesión informal en propiedad formal solo se podrá llevar a cabo en los siguientes casos:

- Posesiones informales propiamente dichas.
- Mercados públicos informales.
- Centros poblados.

3.11. Formalización de posesión informal en terrenos de propiedad privada

Por su parte, en caso se trate de posesiones informales realizadas en terrenos de propiedad de terceros (propiedad privada), el procedimiento de formalización de posesión informal en propiedad formal se realizará en estos casos:

- Posesiones informales propiamente dichas.
- Centros urbanos informales.
- Urbanizaciones populares.
- Conciliación.
- Prescripción adquisitiva de dominio para obtener derecho de propiedad.
- Regularización del tracto sucesivo para obtener derecho de propiedad.
- Expropiación.

De lo visto en ambos tipos de terrenos (estatales y privados), se puede concluir que, salvo en el caso de la posesión informal propiamente dicha, el procedimiento de formalización de posesión informal en propiedad formal se va a dar de modo exclusivo y excluyente dependiendo del tipo de terreno sobre el cual se ha realizado la adquisición del lote de vivienda.

3.12. Procedimiento administrativo de declaración de propiedad

El procedimiento administrativo de declaración de propiedad se puede dar a través de la prescripción adquisitiva de dominio o de la regularización de tracto sucesivo.

- i) Procedimiento administrativo de declaración de propiedad por prescripción adquisitiva de dominio – Artículo 3.4 decreto supremo 006-2006-VIVIENDA¹³: este procedimiento administrativo es aquel destinado a declarar el derecho de propiedad de quienes adquirieron un predio matriz o lote individual de posesiones informales, centros urbanos informales o urbanizaciones populares, por el ejercicio de su posesión continua, pacífica, pública y como propietario durante diez o más años¹⁴. En resumen:
 - Posesión continua;
 - Posesión pacífica;
 - Posesión pública;
 - Posesión como propietario; y
 - Durante un período de tiempo de diez o más años.

¹³ Artículo 3.4 del Reglamento del Título I de la ley 28687. Formalización de la Propiedad Informal de Terrenos Ocupados por Posesiones Informales, Centros Urbanos Informales y Urbanizaciones Populares.

¹⁴ Este procedimiento se aplica más en los casos de posesión informal propiamente dicha, toda vez que en las posesiones informales no existe una adquisición de derechos, sino que el grupo invasor ejerce una posesión de hecho (una conducta) sobre el terreno *in situ*.

ii) Procedimiento administrativo de declaración de propiedad por regularización de tracto sucesivo – Artículo 3.5 decreto supremo 006-2006-VIVIENDA¹⁵: este procedimiento administrativo está destinado a sanear los derechos o títulos de propiedad¹⁶ que no puedan ser inscritos por presentar:

- Deficiencias o imperfecciones formales en la continuidad de las transferencias de dominio que preceden a su derecho o en los instrumentos que lo acrediten.
- Discrepancias entre el área, linderos o medidas perimétricas que constan en el título de propiedad con aquellas que figuran en el Registro de Predios.
- Deficiencias en la lotización y el derecho de propiedad individual de los poseedores de lotes que conforman un conjunto de manzanas determinadas y vías trazadas, pero que no sean resultado de una habilitación urbana, principalmente para el caso de un centro urbano informal.

3.13. Semejanzas y diferencias entre la posesión informal y la habilitación urbana

Finalmente, creemos que es necesario hacer una comparación entre los conceptos de habilitación urbana y posesión informal, ya que puede ocurrir que estos se confundan al momento de aplicarlos en la realidad.

De esta manera, entre las semejanzas que se pueden mencionar tenemos:

¹⁵ Artículo 3.5 del Reglamento del Título I de la ley 28687. Formalización de la Propiedad Informal de Terrenos Ocupados por Posesiones Informales, Centros Urbanos Informales y Urbanizaciones Populares.

¹⁶ Este procedimiento se aplica más en los casos de urbanizaciones populares y centros urbanos informales ya que en ambos casos se genera una adquisición de derechos.

- Ambos conceptos implican una transformación física del suelo o terreno.
- En ambos casos se realizan obras de servicios públicos, tales como luz, agua, desagüe, entre otras.
- El efecto que ambos producen es el mismo: creación o consolidación de un terreno urbano (con fines urbanos).
- Estos conceptos suponen una forma de crecimiento urbano de la ciudad o del área metropolitana.

Por su parte, encontramos las siguientes diferencias entre ambos fenómenos sociales:

- El procedimiento de habilitación urbana constituye una manifestación formal de transformación física del suelo, mientras que en el caso de la posesión informal, esta supone una transformación del suelo de carácter informal.
- La habilitación urbana se desarrolla y aplica en terrenos sobre los cuales se ejerce el derecho de propiedad —solo el propietario del terreno puede solicitar que se realice una habilitación urbana—, en cambio la posesión informal supone el ejercicio y la consolidación de un derecho de posesión sobre el lote de vivienda ocupado.
- El procedimiento que regula a ambas figuras es distinto, en términos de los requisitos que cada uno solicita, actividades que se realizan sobre el suelo, organización del procedimiento, entre otros.
- La competencia que supervisa a ambos conceptos y sus procedimientos también es distinta, toda vez que en el caso de la habilitación urbana, la competencia va a recaer, principalmente, en la municipalidad distrital; mientras que en el caso de la posesión informal, dicha competencia va a ser asumida por el municipio provincial o COFOPRI.

- Ambos conceptos son distintos en cuanto a su contenido y origen, ya que la habilitación urbana supone una forma de transformación del suelo de calidad eriaz a urbana por motivos de desarrollo social, urbano y económico; mientras que en el caso de la posesión informal, dicha actividad surgió como consecuencia de una realidad histórica y social distinta, la cual motivó a que se buscaran ocupar terrenos de manera informal para atender necesidades de supervivencia principalmente por parte de ciertos sectores de la sociedad.
- Planes y zonificación: la habilitación urbana debe ser proyectada y ejecutada de acuerdo a los planes de desarrollo urbano, conforme lo establecido en la Ley Orgánica de Municipalidades, la ley 29090, y el Reglamento Nacional de Edificaciones, así como también debe estar sujeta a la zonificación. En las posesiones informales la mayoría de ocupaciones ilegales van en contra de la planificación urbana y de la zonificación.

Tabla 8. Comparación entre posesión informal y habilitación urbana

Semejanzas y diferencias entre la posesión informal y la habilitación urbana	
Semejanzas	Diferencias
Transformación física del suelo o terreno.	Formal (H.U.) – Informal (P.I.).
Obras de luz, agua, desagüe y otros servicios públicos.	Propiedad (H.U.) – Posesión (P.I.).
Efecto: terreno urbano.	Procedimiento.
Forma de crecimiento urbano de la ciudad o del área metropolitana.	Competencia.
	Concepto.
	Planes y Zonificación.

4. PREGUNTAS

1. ¿Cuáles son las condiciones que determinan la política y actuación del Estado frente a las invasiones?
2. ¿Este fenómeno es solo nacional (ha ocurrido a nivel del Perú)?

5. CASOS

Caso 1

Un grupo de cien familias migrantes del interior del país, organizadas por un comité que dirige el señor Máximo Solís, ha iniciado una posesión el 28 de julio de 2003 y se ha asentado en un terreno en el distrito de San Juan de Lurigancho, denominándose «Cooperativa de Vivienda de Santa Cecilia», estableciéndose en la zona de la siguiente manera:

- Setenta familias se ubicaron en lotes al pie de un cerro que constituye parte de la zona urbana, veinte de estas familias ocupan lotes de vivienda. El terreno es propiedad del Estado.
- Treinta familias se ubicaron en una zona que está en un terreno inscrito como propiedad privada de un tercero en Registros Públicos.

Además, en una zona contigua a la cooperativa, en diciembre de 2005, sesenta familias invaden y forman la asociación de vivienda “Alejandro Toledo” en un terreno eriazado en la zona de propiedad del Estado.

Usted es funcionario de COFOPRI y debe evaluar las siguientes interrogantes:

- 1) Si la cooperativa de vivienda Santa Cecilia y la Asociación de Vivienda Alejandro Toledo constituye una posesión informal, un centro urbano informal o una urbanización popular (analizar cada

grupo por separado). Asimismo, analice y explique brevemente los elementos del concepto escogido en cada caso.

- 2) Para el caso de las treinta familias de la cooperativa asentadas sobre propiedad privada, ¿cabe el procedimiento de prescripción adquisitiva de dominio o el proceso de regularización de tracto sucesivo? ¿Qué recomendaciones les daría?
- 3) ¿Cuáles son las etapas del procedimiento de formalización de propiedad informal?
- 4) ¿Qué efectos y consecuencias supondrían el hecho de que la cooperativa de vivienda Santa Cecilia estuviera en una zona antigua donde ha existido un relleno sanitario?

Caso 2

Señale las diferencias entre posesión informal, centro poblado informal y urbanización popular, tomando en cuenta el marco legal vigente en el Perú.

Caso 3

El 21 de mayo de 1999, cien familias ocuparon pacíficamente, para fines de vivienda, un amplio terreno de propiedad privada ubicado en el distrito de San Juan de Lurigancho. Se denominaron «Programa de Vivienda Las Terrazas de Canto Grande». La policía en reiteradas oportunidades ha intentado en vano desalojarlos.

Seis años después, es decir, el 21 de mayo de 2005, aún no se consolida la formalización del terreno, pero luego de una reciente investigación, se ha descubierto que el 25% del terreno constituye un relleno sanitario, razón por la cual que el alcalde del referido distrito le consulta a usted lo siguiente:

- 1) ¿Qué consecuencias acarrea esa información al interior del proceso de formalización? ¿Considera que es un impedimento para la formalización del 100% del terreno ocupado?

Adicionalmente, el alcalde le hace una nueva consulta:

- 2) ¿Es probable que las cien familias invasoras logren obtener la titularidad del terreno ocupado? Explique y fundamente debidamente su respuesta. ¿Qué opciones tendrían y cuáles recomendaría usted?

Caso 4

En 1983, un grupo de familias numerosas ocupa ilegalmente, con fines de vivienda, un terreno considerado eriazos de propiedad del Estado en la zona de Canto Chico. Este agrupamiento se denomina asentamiento humano «Los Rosales de Canto Chico». En 1989, un dirigente escucha que el gobierno aprista está apoyando a las asociaciones de vivienda con una serie de préstamos, por lo que propone adoptar la forma organizativa de asociación de vivienda «Los Rosales de Canto Chico». En ese sentido, el grupo de familias le consulta a usted si debe seguir el procedimiento de habilitación urbana, formalización de la propiedad informal o declaración de propiedad por prescripción adquisitiva de dominio de urbanización popular. Explique las razones de su recomendación y por qué no optaría por los otros procedimientos señalados.

Caso 5

En 1995, Christian y un grupo de familias ocuparon ilegalmente, con fines de vivienda, un terreno de propiedad privada en donde colocaron sus esteras. A los pocos días, los propietarios vinieron con policías para desalojarlos, pero dado el gran número de familias no lo consiguieron. De otro lado, desde febrero de 2005, otro grupo de familias ha invadido los terrenos colindantes (al terreno mencionado anteriormente) en forma paulatina, sabiendo que estos pertenecen al Estado.

- 1) ¿Qué procedimiento pueden iniciar las familias para obtener la propiedad?

- 2) Christian quiere obtener su título de propiedad individual pero está preocupado porque es propietario de un terreno agrícola en la provincia de Cangallo – Ayacucho. ¿Podrá obtener la propiedad? En caso de que pueda adquirir la propiedad, ¿será a título gratuito o a título oneroso la adjudicación?
- 3) ¿Qué procedimiento les recomendaría iniciar a las familias que ocuparon los terrenos colindantes?

Fondo Editorial PUCP

CAPÍTULO 6 LOS TUGURIOS

1. OBJETIVOS

- 1) Conocer la evolución histórica y gestión del concepto de tugurios a nivel internacional y los elementos del concepto.
- 2) Analizar y entender los procesos de saneamiento físico legal de predios tugurizados y de renovación urbana en el Perú.
- 3) Comprender la tipología y los diferentes tipos de tugurios en el Perú.

2. MARCO TEÓRICO Y NORMATIVO

2.1. Nociones preliminares básicas

Para abordar el problema de los tugurios, se debe entender, en primer lugar, el contexto social e histórico en el cual dicho concepto surge, se desarrolla y se consolida, con la finalidad de poder comprender el impacto que ha generado a lo largo de la historia del Perú, especialmente en Lima y en otras importantes ciudades del país.¹

¹ Sirve a este punto la lectura de «Barrios céntricos de inquilinato en Lima» de Luis Chirinos (1996).

En ese sentido, es necesario comenzar explicando que, desde hace muchos años, el Estado peruano se ha caracterizado, primordialmente, por un desarrollo enfocado en ciertos sectores territoriales o sociales, esencialmente en Lima, y dejó de lado a otras regiones del país que también presentaban diversas necesidades y demandas.

Esto llevó a un nivel de desarrollo desigual entre las regiones, lo cual originó que en muchos sectores del Perú se produjeran casos de pobreza urbana, que en varios casos es pobreza extrema.

Esta situación de pobreza extrema ocasionó, a su vez, una serie de consecuencias fundamentales:

- Migraciones: de los sectores más pobres ubicados en provincias hacia Lima u otras regiones periféricas, en las cuales había mayor desarrollo económico principalmente.
- Crecimiento poblacional en determinados sectores del Perú.
- Empobrecimiento gradual de los sectores menos favorecidos y apoyados por el Estado.
- Específicamente en la capital se da el abandono del Centro de Lima, fenómeno que se expresa de cuatro maneras²: (i) migraciones de los sectores más pobres, por razones económicas, culturales, laborales, educativas, etcétera; (ii) abandono de las zonas céntricas del Centro de Lima por parte de los sectores más acomodados; (iii) leyes que protegían al inquilino en el caso de los arrendamientos que se celebraban en esa época³, en particular, la llamada Ley del Inquilinato, creada mediante el decreto ley 21938, publicado el 20 de setiembre de 1977; así como el poco interés que tenían los

² Sobre este aspecto, se da un fenómeno contradictorio. Por un lado, se estimula la situación de que la zona del Centro de Lima sirva para ser utilizada como una zona institucional, es decir, para entidades del Estado y para actividades de comercio y por otro lado, se abandona —desde el punto de vista residencial— la zona del Centro.

³ Estas leyes regulaban aspectos como el monto y el pago de la renta, cuyo pago era controlado, y el desahucio o desalojo del inquilino de la casa con fines de vivienda.

propietarios de las viviendas arrendadas o no arrendadas por sus inmuebles. Y (iv) alquiler o venta de las edificaciones por parte de los sectores más acomodados en favor de los sectores más pobres que vivían en su misma localidad, o en favor de las personas o familias que habían migrado.

2.2. Marco teórico y conceptual

Tomando en cuenta lo señalado anteriormente, se puede concluir que los tugurios surgen como una expresión territorial de la pobreza urbana desde hace varios años en la historia del Perú, desde inicios del siglo XX, aproximadamente⁴. Es por ello que también se pueden definir como una «manifestación física y espacial del incremento de la pobreza humana [...]» (UN-Habitat, 2003, p. 8).

Los tugurios se muestran de diversas formas, «[...] que van desde los barrios antiguos deteriorados hasta los asentamientos informales» (Mac Donald, 2004, p. 21), y han ido mostrando cambios en su forma y su origen a lo largo del tiempo.

Tomando en cuenta todo ello, con el paso del tiempo, y debido tanto al uso continuo de las viviendas construidas informalmente⁵ y ubicadas en el Centro de Lima, como al poco o nulo mantenimiento que las mismas recibieron por parte de sus titulares o del Estado; se produjo un deterioro en la condición de estos lugares y de las principales ciudades periféricas de Lima en general, lo cual conllevó también a un deterioro en las condiciones de vida de las personas que vivían en dichos espacios.

⁴ Aunque de acuerdo con Chirinos, las condiciones de tugurización en la ciudad de Lima preexistían a este siglo, presentándose, incluso, desde la época colonial, contexto en el cual quienes vivían en situación de hacinamiento en los tugurios eran los indios esclavos.

⁵ Aquí el término «informal» alude a dos aspectos esenciales: (i) viviendas construidas sin autorización o licencia para su constitución o funcionamiento y (ii) viviendas construidas con materiales nobles o fácilmente susceptibles de deteriorarse con el mero uso y el paso del tiempo.

Este deterioro se dio básicamente en tres dimensiones: deterioro social, deterioro urbano y deterioro económico.

Por otro lado, se habla de tugurios, hacinamiento o, incluso, promiscuidad en relación a las áreas centrales de las ciudades latinoamericanas. De esta manera, la situación de los centros históricos en Latinoamérica acusa un problema endémico de deterioro y de colapso económico que se ha dado gradualmente con el paso de los años. Entonces, el debate ha estado dominado no por el tema de la vivienda *per se*, sino más bien, en gran medida y específicamente, por el Patrimonio Cultural que cada país o Estado presenta (UN-Habitat, 2003).

2.3. Definición amplia de tugurio

Las definiciones de asentamientos espontáneos o tugurios son variadas. En una definición más amplia, fruto de la reunión de expertos en Nairobi en el 2002, UN-HABITAT definió tugurio como: «Asentamiento contiguo donde los habitantes se caracterizan por tener vivienda y servicios básicos inadecuados. A menudo, los tugurios no son reconocidos y no son tratados como una parte incorporada o igual a las demás partes de la ciudad por las autoridades públicas» (2003, p. 10).

Esta definición amplia de tugurio se sustenta sobre la base de cinco características: (i) estatus residencial inseguro, esta característica implica que no hay una certeza o seguridad jurídica sobre quién ejerce la posesión sobre la edificación; (ii) acceso inadecuado al agua potable; (iii) acceso inadecuado al saneamiento básico, (iv) vivienda de baja calidad estructural y (v) hacinamiento.

Tomando en cuenta estas características mencionadas, cabe formular la siguiente pregunta: ¿es posible incluir en esta definición internacional amplia de tugurios a las posesiones informales (asentamientos humanos, barriadas, pueblos jóvenes)? Considero que sí es posible incluir a las posesiones informales dentro de esta definición internacional, toda vez que, según el marco internacional adoptado por Naciones Unidas, los

aspectos básicos de las posesiones informales cumplen satisfactoriamente con estas cinco características anteriormente mencionadas⁶.

Esta definición podría abarcar, incluso, el concepto de tugurios de los centros históricos por la misma razón que se aplica para las posesiones informales. No obstante, desde la perspectiva del marco legal peruano referido a las posesiones informales, ambos marcos conceptuales son distintos, esto es, cada uno tiene su propia regulación y alcances.

2.4. Tipos de tugurio

Los tugurios pueden ser clasificados, esencialmente, en dos grandes grupos:

- i) Tugurios tipo periferia (tugurios periféricos⁷): asentamientos generalmente ilegales que están en proceso de consolidación y desarrollo. Los titulares de estos tugurios comienzan con una condición de inseguridad jurídica sobre el terreno, de falta de acceso a los servicios públicos y de hacinamiento —la situación inicial en el caso de este tipo de tugurios no es tanto de deterioro. Sin embargo, cuentan al mismo tiempo con un derecho expectatio de propiedad que probablemente puede transformarse en un derecho de propiedad, ya que estas personas, durante el proceso de

⁶ Cumple con las cinco características de la definición internacional y amplia de tugurios, pero en diferentes grados o medidas. Por ejemplo, en el caso de la característica de hacinamiento, esta se presenta en mayor medida desde los inicios de la constitución de la posesión informal; no obstante, con el paso del tiempo, y debido a una mayor organización de la persona, grupo invasor o familia que ocupa ilegalmente el lote de vivienda, dicha característica se va reduciendo en cuanto a intensidad, pudiendo desaparecer esta característica o, incluso, la consideración como tugurio en caso se obtenga el derecho de propiedad por parte de estas personas.

⁷ Este tipo de tugurios puede equipararse al concepto de «asentamiento precario de la esperanza» definido por UN-Habitat, el cual consiste en aquellos «[...] asentamientos que 'progresan', que se caracterizan [por] tener estructuras, normalmente construidas por los propios habitantes, generalmente de forma ilegal, (ej. por ocupantes ilegales) que están pasando o han pasado recientemente por un proceso de desarrollo, consolidación, recuperación y rehabilitación [...]» (2003, p. 8).

formalización de su vivienda, van a ir regularizando la condición del lugar que ocupan —tienen la esperanza de que se obtendrá el derecho de propiedad en algún momento y luego de realizar diversos trámites. Este tipo de tugurio es considerado, en nuestro ordenamiento jurídico, como una manifestación o expresión de posesión informal.

- ii) Tugurios en zonas centrales (tugurios céntricos⁸): barrios en los cuales, en primer lugar, la situación ambiental y doméstica está empeorando; y, en segundo lugar, en los que se presenta un proceso de degradación paulatino. En este tipo de tugurios, el deterioro, el hacinamiento y la inseguridad sobre quién ejerce la posesión sobre la vivienda son más notorios y la situación tiende a empeorar mucho más con el paso del tiempo. Estos tugurios céntricos son las viviendas deterioradas del centro de las ciudades y de las cuales, actualmente, no existe una gran información ni han sido objeto de muchos estudios en la región⁹. De esta forma, se fueron formando las primeras comunidades habitacionales, que tienen distintos nombres según el país en el que se encuentren: «vecindad» en México, «conventillos» en Chile, «cortiso» en Brasil, «mesones» en El Salvador y «tugurios» en el Perú.

2.5. Tugurios en el Perú

En el Perú podemos encontrar los predios considerados como tugurios en la zona central de Lima y otras ciudades que detallamos a continuación:

⁸ Del mismo modo equipara este tipo de tugurio con el concepto de «asentamiento de la desesperación» definido también por UN-Habitat, el cual alude al «[...] ‘deterioro’ de los barrios, en los cuales las condiciones ambientales y los servicios domésticos están atravesando por un proceso de degradación» (2003, p. 8).

⁹ Un claro ejemplo de una zona tugurizada céntrica es el Centro Histórico de Lima, el cual recibe protección especial por parte del Estado principalmente por dos razones: por ser considerado Patrimonio Cultural de la Humanidad por parte de UNESCO y para mejorar la calidad de vida de las personas que viven en dicho lugar.

- El conventillo es una « [...] casa colonial o republicana en estado ruinoso y ubicada en la parte antigua de la ciudad y habitada por un conjunto de familias [...] Están edificadas generalmente con muros de adobón y quincha, con techos y entrepisos de madera poseyendo servicios higiénicos y alumbrado colectivo.»
- El solar designa a las casas de vecindad construidas en los primeros años de la República que fueron ocupados por sectores de clase media. Es una «edificación de dos pisos con viviendas hacia la calle y balcón corrido que da acceso a las viviendas del segundo piso. Interiormente se ubican varios departamentos a ambos lados de un pasaje central y profundo por el que se ingresa. La disposición antedicha se repite en el segundo piso. Su edificación es de muros de adobe, techos de madera y los servicios higiénicos son colectivos.»
- El callejón es un « [...] conjunto de cuartos ubicados en un solo predio, alineados a lo largo de un pasaje central. Cada vivienda tiene uno o dos cuartos reducidos, mal iluminados y con ventilación deficiente; los servicios higiénicos son colectivos y generalmente se reducen a un caño y un botadero. Son edificaciones de un piso, construidas con adobe o ladrillo, techo de madera y piso de tierra.»
- El corralón « [...] corresponde a utilidades acumulativas e irregulares de antiguos espacios interiores sobrantes o subutilizados, tales como traspacios y huertas. Frecuentemente se accede a ellos por estrechos pasajes, por tratarse de fondos de lote.»
- La quinta, al margen de otras acepciones, constituye una «forma urbana análoga a los callejones, pero ampliadas y de mayor holgura tanto en espacios privados como colectivos y que frecuentemente incluyen un espacio libre interior de alguna magnitud. Las instalaciones son individuales a cada casa. Suelen ser de dos pisos y presentar casas frontales a la calle además de las interiores. Si bien no es una tipología de tugurio, a veces se dan quintas deterioradas o subdivididas.»

- La casa subdividida designa a una vivienda unifamiliar de construcción relativamente reciente «[...] que ha sido dividida internamente para alojar a varias familias, sobrecargando su capacidad de habitabilidad y servicios. Construida con materiales estables que se han deteriorado por el uso intensivo.»
- El tugurio de azotea designa a las «construcciones en las azoteas y los techos de edificios de vivienda o de uso mixto. Son cuartos pequeños, mal ventilados y mal iluminados, que en muchos casos fueron construidos con un fin específico (cuartos de servicios, guardianías, tendales, etcétera.). Con servicios higiénicos y alumbrado colectivos. Fueron construidos en forma clandestina y contraviniendo toda forma de edificación. Generalmente se hallan ubicados en zonas céntricas.»
- El pasaje tugurizado es «una versión intermedia entre el callejón y la calle; es el pasaje o corredor obligado para acceder a las distintas viviendas con frente a este. El pasaje tugurizado involucra a los habitantes y a las construcciones en un solo conjunto con los mismos problemas y ventajas de un condominio».
- El edificio tugurizado «se deteriora por la falta de mantenimiento, el descuido y el sobreuso por los ocupantes que, al no ser dueños, tampoco se preocupan por hacer mejoras y por el contrario, contribuyen al deterioro del inmueble.» (Chirinos, 1996, p. 40).

2.6. Marco normativo

El marco normativo vinculado directamente a los tugurios está compuesto, fundamentalmente, por la Ley de Saneamiento Físico Legal de Predios Tugurizados con Fines de Renovación Urbana, ley 29415, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 2 de octubre de 2009 y que entró en vigencia en noviembre de 2010; y el decreto supremo 011-2010-VIVIENDA con el Reglamento de dicha ley, publicado en el *El Peruano* el 30 de octubre de 2010.

Al respecto, cabe mencionar que la ley 29415 declara de necesidad pública el proceso de saneamiento físico legal de predios tugurizados con fines de renovación urbana en el ámbito nacional. Como consecuencia de la creación de este marco legal enfocado en los tugurios, se establece una diferencia entre dicho concepto y el de posesiones informales:

Tabla 9. Comparación entre el concepto de tugurio y el concepto de posesión informal

Predios tugurizados	Posesiones informales
Situación de abandono de los predios tugurizados por parte de los propietarios, lo cual generó:	Invasión violenta o gradual de predio. El poseedor precario es quien ocupa dicho predio (cuenta con un «derecho expectatio de propiedad»):
Arrendamientos: por parte de poseedores legítimos (arrendatarios).	Posee el predio.
Invasiones colectivas de los tugurios: por parte de poseedores precarios.	Habilita el predio (H.U.).
Sub arrendamiento: por parte de poseedores precarios.	Construye en el predio.
	Obtiene el derecho de propiedad (lo cual va a permitir la constitución de mejoras en el predio, provisión de servicios públicos por parte del Estado, entre otros efectos).

3. SANEAMIENTO FÍSICO LEGAL DE PREDIOS TUGURIZADOS

3.1. Procedimiento de saneamiento físico legal de predios tugurizados con fines de renovación urbana

El procedimiento de saneamiento de predios tugurizados se divide en dos etapas:

- i) Etapa de saneamiento legal de predios tugurizados: en esta etapa los poseedores de los predios que se ubican en las áreas de tratamiento, buscan regularizar o formalizar su propiedad. De esta manera, si el poseedor cuenta con título de propiedad sobre el predio, ingresa

directamente a la siguiente etapa. El saneamiento legal es requisito previo para pasar a la siguiente etapa.

- ii) Etapa de saneamiento físico de predios tugarizados: se da a través de programas de renovación urbana que buscan valorizar los predios en estado de tugarización.

El ámbito de aplicación del saneamiento físico legal de predios tugarizados, con lo cual regula las acciones de los procesos de saneamiento físico legal de predios tugarizados con fines de renovación urbana, se da en las áreas de tratamiento designadas por las municipalidades distritales, sean de propiedad privada o estatal, de personas naturales o jurídicas.

Los objetivos o fines que se buscan con el saneamiento de los predios tugarizados son los siguientes:

- La superación de las condiciones de vida de los habitantes de las viviendas tugarizadas, realizando las acciones necesarias para mantener, mejorar o modernizar las viviendas de acuerdo a las necesidades de los residentes¹⁰.
- La regularización o formalización de la propiedad, considerando aspectos dominiales, registrales y legales de bienes inmuebles, que permitan identificar el predio y su propietario¹¹.

¹⁰ La frase «de acuerdo a las necesidades de los residentes» alude a que se va a priorizar que las personas que viven en los tugurios residan y se mantengan efectivamente en dichos lugares. Ello es así porque podría ocurrir, por ejemplo, que se realice una renovación urbana y se tenga que desalojar a las personas que vivan en los tugurios a sanearse. En ese sentido, la ley va a procurar que ello no ocurra y que las personas que habiten en esas zonas tugarizadas se mantengan allí.

¹¹ En la actualidad, existen en el Perú graves problemas de saneamiento de predios: problemas de tracto sucesivo, problemas de viviendas de propiedad antigua, incluso, problemas para identificar al propietario de un predio (ello debido a que anteriormente no existían partidas electrónicas o asientos como se tienen actualmente).

- Restauración y puesta en valor del plan de acondicionamiento territorial del patrimonio monumental urbano o zonas monumentales a través de programas de renovación urbana.

3.2. Definición de tugurio según la ley 29415

Esta ley, en su artículo 4 señala que el concepto de tugurio está compuesto por: (i) una o varias unidades de vivienda, que (ii) no reúnen las condiciones básicas de habitabilidad, (iii) tienen deficiencias en cuanto al área vital, servicios de agua, desagüe, energía eléctrica, iluminación y ventilación natural; (iv) presenta una condición de deterioro, (v) no cuenta con posibilidades de ampliación o remodelación y (vi) carece de certificado de habitabilidad.

Ahora bien, existen otros conceptos importantes que se encuentran estrechamente vinculados al concepto de tugurio o zonas tugurizadas, a saber:

- a) Área de tratamiento: predios individuales o conjunto de predios que conforman áreas especialmente continuas que, por sus tendencias o grado de deterioro, requieren de acciones de renovación urbana.
- b) Centro Histórico: asentamiento humano «vivo», fuertemente condicionado por una estructura física proveniente del pasado, reconocido como representativo de la evolución de un pueblo. Es la zona monumental más importante desde la cual se originó la ciudad.
- c) Zona de tratamiento para fines de saneamiento legal: unidad inmobiliaria o conjunto de estas que carecen de título de propiedad, por lo que resultan susceptibles de iniciar procedimientos administrativos de acceso a títulos.
- d) Zonas de tratamiento para fines de saneamiento físico: según el artículo 4, numeral p de la ley 29415 es un área urbana constituida por un conjunto de predios afectados por un deterioro continuo, lo cual justifica la realización de un tratamiento integral y de conjunto.

3.3. Entidades que intervienen en el procedimiento de saneamiento de predios tugarizados

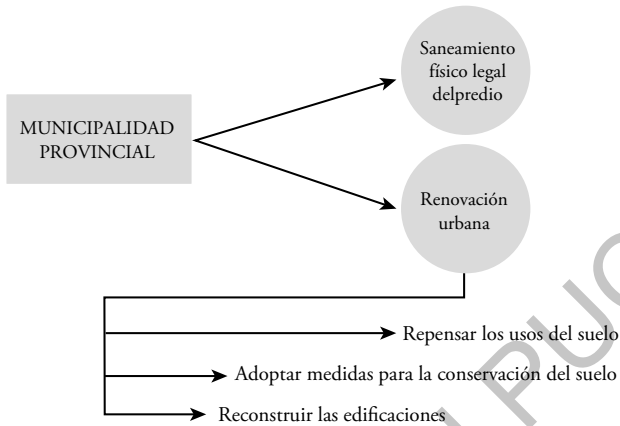
Asimismo, las entidades que participan o están vinculadas directamente con el procedimiento de saneamiento físico legal de predios tugarizados son las siguientes:

- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS): es el ente rector dentro del ámbito de su competencia, en materia de vivienda, urbanismo y desarrollo urbano.
- Municipalidades distritales: cumplen la función de identificación de las áreas de tratamiento o tugarios.
- Municipalidades provinciales: cumplen la función de diseño y ejecución de los planes de renovación urbana, así como de implementación y ejecución de las acciones de saneamiento físico legal sobre el predio tugarizado.
- Instituto Nacional de Cultura (INC).
- Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI).
- Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI).
- Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP).

3.4. Funciones de las municipalidades provinciales encargadas del saneamiento físico legal de predios tugarizados

En cuanto a las funciones que tiene a su cargo la municipalidad provincial, entidad designada especialmente para realizar el procedimiento de saneamiento físico legal de predios tugarizados con fines de renovación urbana, podemos señalar dos funciones esenciales:

Figura 26. Funciones de las municipalidades provinciales en materia de saneamiento físico legal de predios tugarizados



Asimismo, la ley 29415 regula dos etapas que van a determinar el saneamiento del predio tugarizado:

- i) Etapa de saneamiento legal: esta etapa implica, en principio, que no esté saneado el derecho de propiedad sobre el predio tugarizado. Por ese motivo, se va a proceder con el empadronamiento, verificación y calificación del predio o predios tugarizados por parte de la municipalidad distrital competente. Luego de aprobadas dichas acciones mediante resolución de alcaldía, se envían los documentos y el expediente vinculados al predio a la municipalidad provincial para que dé inicio a la ejecución del saneamiento legal.
- ii) Etapa de saneamiento físico: esta etapa, posterior a la etapa de saneamiento legal, va a suponer la realización de acciones que van a modificar el estado de tugarización, hacinamiento y otras condiciones de inhabitabilidad del predio tugarizado, velando por la preservación del ornato, de la monumentalidad, del medio ambiente y del plan de desarrollo urbano de la ciudad. Además,

el saneamiento físico se va a complementar y consolidar con los programas de renovación urbana que se realizarán con la finalidad de valorizar el predio tugurizado.

Por último, respecto a la etapa de saneamiento legal, existen dos mecanismos a través de los cuales se va a poder realizar la depuración del derecho de propiedad que recae sobre el predio tugurizado, los cuales mencionaremos a continuación.

3.5. Mecanismos para que proceda el saneamiento legal sobre el predio tugurizado

Los supuestos para que se puedan llevar a cabo las acciones de saneamiento legal sobre un tugurio, establecidos en el artículo 9 de la ley 29415 son:

- i) Declaración Administrativa de Abandono: aquí se aplica el artículo 968, inciso 4 del Código Civil. Este procedimiento presenta, entre otros, los siguientes y principales aspectos:
 - Abandono como forma de extinción de la propiedad sobre un bien.
 - En el caso en que el predio esté abandonado durante veinte años, el mismo pasará a constituir propiedad del Estado.
 - El plazo del abandono se computa a partir de la fecha estimada del deterioro físico del inmueble¹².
 - El titular de la propiedad puede acudir al arbitraje dentro de los veinte días hábiles para cuestionar el peritaje o la compensación realizada.

¹² Para determinar dicho deterioro, se va a realizar un peritaje técnico que va a permitir identificar cuál es la fecha probable o estimada del abandono del predio. En mi opinión, un problema que surge con este mecanismo de peritaje técnico es el hecho de determinar exacta o aproximadamente la fecha en que se ha producido el deterioro físico del predio tugurizado, lo cual es distinto a determinar el estado de los componentes que conforman el inmueble y, por tanto, poder determinar la fecha en que se ha construido el mismo.

- El abandono se comprueba mediante peritaje técnico, evaluando el estado físico de la edificación y el estado de habitabilidad de la misma. Los informes técnicos son suscritos por profesionales colegiados y registrados ante los gobiernos locales.
- Este procedimiento reconoce una compensación a los propietarios apersonados a dicho procedimiento, siempre que demuestren la titularidad sobre el predio.
- La valorización de la compensación por el abandono del predio alude a una tasación del mismo sobre la base de precios de mercado establecida por el Ministerio de Vivienda.
- El poseedor o los poseedores del predio, por otro lado, van a tener que constituir una asociación de vivienda. Ello es así porque, de comprobarse el abandono del predio, la municipalidad provincial asumirá la propiedad sobre el predio, para trasladar posteriormente dicha titularidad a la asociación de vivienda.
- La municipalidad provincial es el ente encargado de declarar en sede administrativa el abandono de un predio.
- Adicionalmente, esta asociación de vivienda beneficiaria será la encargada de hacer el pago de la compensación a los poseedores. De esto no se encargará la municipalidad, es decir, no asumirá los costos que impliquen otorgar la compensación.
- La caducidad del procedimiento de abandono se dará cuando no se acredite el pago de la compensación dentro del plazo de noventa días de establecida dicha compensación.
- En este procedimiento administrativo existen, por su parte, dos instancias ante las cuales se puede cuestionar lo decidido por la municipalidad provincial: Dirección General de Desarrollo Urbano o quien haga sus veces en la municipalidad provincial (primera instancia) e impugnación a cargo de la municipalidad provincial por resolución de alcaldía (segunda instancia).

Ahora bien, el procedimiento administrativo de abandono se lleva a cabo de la siguiente manera (artículo 15 de la ley 29415):

- a) Se inicia con la notificación al titular del predio declarado en abandono y con la publicación en el diario de circulación nacional una vez por semana durante un mes.
- b) Dicho procedimiento se tramita a solicitud de parte o de oficio por la municipalidad provincial.
- c) El abandono es declarado en sede administrativa.
- d) Este procedimiento, asimismo, garantiza el reconocimiento y respeto del derecho al debido proceso¹³ y del derecho a la determinación de las instancias administrativas, bajo sanción de nulidad.
- e) En caso se vea agotada la vía administrativa, se puede recurrir al proceso contencioso administrativo.

Finalmente, entre los efectos que produce la resolución municipal que declara el abandono del predio (efectos del abandono¹⁴), tenemos la extinción del dominio o derecho de propiedad anterior y la disposición de la transferencia del bien a favor de la municipalidad provincial.

¹³ La norma menciona el derecho al debido proceso; no obstante, dicha afirmación es un error y debería referirse más bien al derecho al debido procedimiento administrativo, toda vez que la declaración de abandono es un procedimiento de naturaleza administrativa y por tanto deben reconocerse, respetarse y aplicarse los derechos que garantiza un procedimiento administrativo, entre los cuales se encuentran algunos derechos que el derecho al debido proceso abarca, pero no todos.

¹⁴ «Efectos de la declaración de abandono. La resolución municipal que declara el abandono constituye cosa decidida, extinguiendo el dominio anterior y dispone la transferencia a favor de la municipalidad provincial.» (artículo 16 de la ley 29415).

ii) Declaración Administrativa de Prescripción Adquisitiva: artículo 20¹⁵ de la ley 29415, este procedimiento administrativo abarca diversos elementos esenciales:

- Se realiza a través de un arbitraje de derecho o en la vía notarial, a elección del propietario.
- Se tramita a solicitud de parte o de oficio por parte de la municipalidad provincial luego de expedido el laudo arbitral o el instrumento notarial¹⁶.
- Tal como ocurre con la declaración de abandono, el procedimiento de prescripción adquisitiva administrativa debe garantizar, principalmente, el derecho al debido procedimiento administrativo y el derecho de defensa de los administrados.

¹⁵ «Prescripción adquisitiva administrativa. La prescripción administrativa tiene por finalidad que se declare a través de un arbitraje de derecho o en la vía notarial, a elección del propietario, la prescripción adquisitiva, disponiéndose la transferencia de la propiedad por razones de transcurso del tiempo en la posesión del bien. Los requisitos para la declaración administrativa de prescripción adquisitiva son los siguientes: (i) que los poseedores del inmueble, objeto de prescripción, hayan ocupado el bien por un tiempo durante diez (10) años; (ii) que los poseedores de inmuebles sean herederos del propietario que no contaba con título inscrito; (iii) que los poseedores del inmueble no se encuentren en condición de arrendatarios.» (artículo 20 de la Ley de Saneamiento Físico Legal de predios tugurizados con fines de renovación urbana, ley 29415).

¹⁶ «Procedimiento. Expedido el laudo arbitral o el instrumento notarial respectivo, y en caso fuera favorable al poseedor, la prescripción adquisitiva municipal se tramita a solicitud de parte o de oficio por la propia municipalidad provincial, siguiendo las normas que dicte el reglamento de la presente Ley. El procedimiento debe garantizar el debido proceso y el ejercicio del derecho de defensa de los administrados. Son de aplicación las reglas de la transferencia inmediata de poseedores calificados, así como las causales de nulidad previstas en el artículo 19°, para el caso del abandono. En todo lo no previsto en el presente título, resulta de aplicación la regulación contenida en la ley 27117, Ley General de Expropiaciones, para el arbitraje potestativo del sujeto pasivo.» (artículo 21 de la Ley de Saneamiento Físico Legal de predios tugurizados con fines de renovación urbana, ley 29415).

- A este procedimiento le son aplicables las causales de nulidad reguladas en el artículo 19 de la ley 29415 para el caso de abandono.

Adicionalmente, los requisitos que se deben cumplir para que funcione la declaración administrativa de prescripción adquisitiva son: (i) que los poseedores del bien objeto de prescripción lo hayan ocupado por un periodo de diez años, (ii) que los poseedores del bien sean herederos del propietario, quien no contaba con título inscrito¹⁷ y (iii) que los poseedores del bien no sean o no se encuentren en condición de arrendatarios.

Finalmente, en cuanto a los efectos de la adjudicación del bien, estos se van a expresar o plasmar en la realidad de la siguiente manera¹⁸: la municipalidad provincial expide la resolución de prescripción adquisitiva, adjudicándose la propiedad del predio como requisito para el saneamiento de la titularidad sobre el predio; luego de ello, transfiere a título gratuito el derecho de propiedad al poseedor o poseedores beneficiarios.

4. PREGUNTAS

1. ¿Es posible aplicar el concepto legal de turgurio al concepto de posesión informal?

¹⁷ En mi opinión, en este caso se está entendiendo a este tipo de prescripción adquisitiva como un medio de prueba para demostrar el derecho de propiedad sobre un bien.

¹⁸ «Efectos jurídicos de la adjudicación. Expedida la resolución de prescripción adquisitiva, la municipalidad provincial se adjudica la propiedad del predio como paso previo para el saneamiento de la titularidad. La municipalidad provincial transfiere la propiedad a título gratuito, bajo responsabilidad, a los beneficiarios del proceso de adjudicación.» (artículo 22 de la ley 29415).

5. CASOS

Caso 1

La familia Rodríguez vive en una antigua quinta ubicada en el Jr. Ica N° 999, interior J - Cercado de Lima desde hace tres décadas, aproximadamente. Generación tras generación los miembros de dicha familia han sido arrendatarios de la familia De las Casas, propietaria del inmueble, quienes han cobrado la renta de manera regular. Hace unos días, Leonora De las Casas envió una carta notarial a todos los inquilinos de la quinta indicando que, dada la crisis económica que atraviesa el país, requiere incrementar la renta en un 30% (considerando que actualmente vienen abonando entre 70 y 80 Nuevos Soles) y suscribir nuevos contratos de arrendamiento para quienes acepten el nuevo monto que regirá a partir del 1° de enero de 2010. De lo contrario, deberán desocupar las viviendas que arriendan.

Los inquilinos indican que la renta no puede incrementarse porque la Ley del Inquilinato los protege. Indique si esta norma es aplicable en el presente caso, en qué casos estará vigente la Ley de Inquilinato y cuáles son sus beneficios.

Caso 2

Doce familias habitan en una vieja casona en el casco histórico del Cercado del Callao. Dada la antigüedad del inmueble, hace una semana la casona sufrió el desplome de una pared del segundo piso; afortunadamente, no se afectó ninguno de los interiores habitados. Sin embargo, los vecinos se encuentran muy preocupados por el posible desplome de las estructuras de la casona. El propietario, según la ficha registral, es la sociedad conyugal Portella Zulueta (registro del año 1895). Actualmente, José Ramírez Zulueta, quien se identifica como sobrino nieto de los propietarios, quiere cobrar la renta de algunos interiores.

Los vecinos que viven en dicha casona desde hace varias décadas desean adquirir la propiedad de sus viviendas para poder introducir mejoras en ellas y dejar de vivir en tugurios, pero cuando le manifiestan esta intención al señor Ramírez, supuesto propietario, este les manifiesta que tendría que conversarlo con sus otros parientes copropietarios y que sería muy difícil ponerse de acuerdo dado que varios de ellos viven fuera del país.

¿Qué alternativa tienen estas familias para poder iniciar acciones de renovación urbana en sus viviendas tugurizadas?

Caso 3

Melchor Sabandía es un anciano que vive hace 40 años en una quinta ubicada en el jirón Ancash 986, interior 15, conjuntamente con otras dieciséis familias. Las viviendas son de veinte metros cuadrados cada una y carecen de ventanas. Asimismo, tienen un caño común para uso de todos los vecinos. Su posesión como inquilino ha estado regulada por la Ley de Inquilinato. Dicho inquilino era puntual con la merced conductiva, pero sufre de una enfermedad que no ha permitido que pague la renta hace dos años. El valor de autovalúo del año 1991 de la quinta en su totalidad es de 8,000 Nuevos Soles.

El propietario de la quinta inicia un proceso de desalojo por falta de pago señalando en los fundamentos de derecho la existencia de una relación jurídica del contrato de arrendamiento regulada por el Código Civil, al haberse extinguido el contrato de inquilinato por falta de pago y al haberse derogado la Ley de Inquilinato.

¿Qué fundamentos de derecho usaría usted para defender al señor Sabandía en el proceso judicial iniciado?

Caso 4

Hace cincuenta y cinco años se formó por invasión el barrio marginal «San Cosme», una posesión informal donde han vivido alrededor de 340 familias. Los lotes eran de 100 m², sin embargo, por el transcurso

de tiempo, los inmuebles se han subdividido por el número de hijos de las iniciales familias. Los hijos en promedio en este barrio eran cuatro por familia. Adicionalmente, existe un deterioro socioeconómico que se expresa en pobreza extrema y delincuencia. A pesar de los años de existencia, no cuentan con el servicio público domiciliario de agua potable y alcantarillado debido a las problemáticas y a lo caro que resulta instalar los servicios públicos sobre un cerro. De esta manera, las familias le preguntan lo siguiente:

Si es aplicable la Ley de Inquilinato, ya que las viviendas pueden considerarse como tugurios.

Si se puede aplicar el decreto legislativo 696 sobre Renovación Urbana.

Caso 5

Un grupo de cien familias ocupó, en mayo de 2001, un terreno eriazos ubicado en el distrito de Carabayllo, con el objeto de acceder a una vivienda.

En abril de 2002, iniciaron un procedimiento ante el Municipio Distrital de Carabayllo a fin de que se les reconozca como «Programa Municipal Cholo Sagrado». Dicha municipalidad, mediante resolución de alcaldía 657-2002, reconoció dicho programa.

Con dicho reconocimiento, iniciaron las construcciones de sus viviendas y la instalación de luz eléctrica definitiva. Posteriormente, en el año 2004, inician las gestiones para las obras de agua y desagüe. Adicionalmente, les informan que existe un grupo pequeño de vecinos que están trabajando con comercios y bodegas en sus viviendas.

Las viviendas están ordenadas conforme al plano de lotización, pero son precarias e insalubres. Además, se asientan sobre un lote de 120 m² cuando solo han constituido una vivienda de 30 m²; algunas son de estera, otras de cartón y también de madera. No tienen agua ni desagüe y el piso es tierra asentada.

¿Qué proceso recomendaría iniciar en el presente caso: formalización de propiedad de posesiones informales o saneamiento físico legal de predios tugurizados? Justifique su respuesta tomando en cuenta el marco legal vigente en el Perú.

Fondo Editorial PUCP

ANEXO A

Artículo IV del Título Preliminar de la ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.- Principios del procedimiento administrativo.

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:
 - 1.1. Principio de legalidad.- Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.
 - 1.2. Principio del debido procedimiento.- Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal Civil es aplicable solo en cuanto sea sólo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.

- 1.3. Principio de impulso de oficio.- Las autoridades deben dirigir e impulsar de oficio el procedimiento y ordenar la realización o práctica de los actos que resulten convenientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias.
- 1.4. Principio de razonabilidad.- Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.
- 1.5. Principio de imparcialidad.- Las autoridades administrativas actúan sin ninguna clase de discriminación entre los administrados, otorgándoles tratamiento y tutela igualitarios frente al procedimiento, resolviendo conforme al ordenamiento jurídico y con atención al interés general.
- 1.6. Principio de informalismo.- Las normas de procedimiento deben ser interpretadas en forma favorable a la admisión y decisión final de las pretensiones de los administrados, de modo que sus derechos e intereses no sean afectados por la exigencia de aspectos formales que puedan ser subsanados dentro del procedimiento, siempre que dicha excusa no afecte derechos de terceros o el interés público.
- 1.7. Principio de presunción de veracidad.- En la tramitación del procedimiento administrativo, se presume que los documentos y declaraciones formulados por los administrados en la forma prescrita por esta Ley, responden a la verdad de los hechos que ellos afirman. Esta presunción admite prueba en contrario.

- 1.8. Principio de conducta procedimental.- La autoridad administrativa, los administrados, sus representantes o abogados y, en general, todos los partícipes del procedimiento, realizan sus respectivos actos procedimentales guiados por el respeto mutuo, la colaboración y la buena fe. Ninguna regulación del procedimiento administrativo puede interpretarse de modo tal que ampare alguna conducta contra la buena fe procesal.
- 1.9. Principio de celeridad.- Quienes participan en el procedimiento deben ajustar su actuación de tal modo que se dote al trámite de la máxima dinámica posible, evitando actuaciones procesales que dificulten su desenvolvimiento o constituyan meros formalismos, a fin de alcanzar una decisión en tiempo razonable, sin que ello releve a las autoridades del respeto al debido procedimiento o vulnere el ordenamiento.
- 1.10. Principio de eficacia.- Los sujetos del procedimiento administrativo deben hacer prevalecer el cumplimiento de la finalidad del acto procedimental, sobre aquellos formalismos cuya realización no incida en su validez, no determinen aspectos importantes en la decisión final, no disminuyan las garantías del procedimiento, ni causen indefensión a los administrados.

En todos los supuestos de aplicación de este principio, la finalidad del acto que se privilegie sobre las formalidades no esenciales deberá ajustarse al marco normativo aplicable y su validez será una garantía de la finalidad pública que se busca satisfacer con la aplicación de este principio.

- 1.11. Principio de verdad material.- En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias

autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.

En el caso de procedimientos trilaterales la autoridad administrativa estará facultada a verificar por todos los medios disponibles la verdad de los hechos que le son propuestos por las partes, sin que ello signifique una sustitución del deber probatorio que corresponde a estas. Sin embargo, la autoridad administrativa estará obligada a ejercer dicha facultad cuando su pronunciamiento pudiera involucrar también al interés público.

- 1.12. Principio de participación.- Las entidades deben brindar las condiciones necesarias a todos los administrados para acceder a la información que administren, sin expresión de causa, salvo aquellas que afectan la intimidad personal, las vinculadas a la seguridad nacional o las que expresamente sean excluidas por ley; y extender las posibilidades de participación de los administrados y de sus representantes, en aquellas decisiones públicas que les puedan afectar, mediante cualquier sistema que permita la difusión, el servicio de acceso a la información y la presentación de opinión.
- 1.13. Principio de simplicidad.- Los trámites establecidos por la autoridad administrativa deberán ser sencillos, debiendo eliminarse toda complejidad innecesaria; es decir, los requisitos exigidos deberán ser racionales y proporcionales a los fines que se persigue cumplir.
- 1.14. Principio de uniformidad.- La autoridad administrativa deberá establecer requisitos similares para trámites similares, garantizando que las excepciones a los principios generales no serán convertidos en la regla general. Toda diferenciación deberá basarse en criterios objetivos debidamente sustentados.

- 1.15. Principio de predictibilidad.- La autoridad administrativa deberá brindar a los administrados o sus representantes información veraz, completa y confiable sobre cada trámite, de modo tal que a su inicio, el administrado pueda tener una conciencia bastante certera de cuál será el resultado final que se obtendrá.
- 1.16. Principio de privilegio de controles posteriores.- La tramitación de los procedimientos administrativos se sustentará en la aplicación de la fiscalización posterior; reservándose la autoridad administrativa, el derecho de comprobar la veracidad de la información presentada, el cumplimiento de la normatividad sustantiva y aplicar las sanciones pertinentes en caso que la información presentada no sea veraz.
- 1.17. Principio del ejercicio legítimo del poder.- La autoridad administrativa ejerce única y exclusivamente las competencias atribuidas para la finalidad prevista en las normas que le otorgan facultades o potestades, evitándose especialmente el abuso del poder, bien sea para objetivos distintos de los establecidos en las disposiciones generales o en contra del interés general.
- 1.18. Principio de responsabilidad.- La autoridad administrativa está obligada a responder por los daños ocasionados contra los administrados como consecuencia del mal funcionamiento de la actividad administrativa, conforme lo establecido en la presente ley. Las entidades y sus funcionarios o servidores asumen las consecuencias de sus actuaciones de acuerdo con el ordenamiento jurídico.
- 1.19. Principio de acceso permanente.- La autoridad administrativa está obligada a facilitar información a los administrados que son parte en un procedimiento administrativo tramitado

ante ellas, para que en cualquier momento del referido procedimiento puedan conocer su estado de tramitación y a acceder y obtener copias de los documentos contenidos en dicho procedimiento, sin perjuicio del derecho de acceso a la información que se ejerce conforme a la ley de la materia.

Fondo Editorial PUCP

BIBLIOGRAFÍA

- Borja, Jordi & Manuel Castells (2000). *Local y Global. La Gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus.
- Carceller, Antonio (1989). *Instituciones de derecho urbanístico* (cuarta edición). Madrid: Montecorvo.
- Castro Pozo, Hildebrando (2000). *Régimen legal urbano. Doctrina y legislación*. Lima: Gaceta Jurídica.
- Castro Pozo, Hildebrando (2006). *El Asunto del Régimen Especial del Área Metropolitana Lima-Callao*. Lima: Alternativa.
- Castro Pozo, Hildebrando (2007). *Derecho urbanístico*. Lima: Grijley.
- Carta Europea de Salvaguarda de Derechos Humanos en la Ciudad (2000). <https://www.idhc.org/arxius/recerca/1417085043-CartaEuropea.pdf>. Fecha de consulta: 15 de julio de 2015.
- Chirinos, Luis (1983). Títulos de Propiedad en Pueblos Jóvenes. Política del Estado y Movimiento de Pobladores. En Centro Latinoamericano de Trabajo Social, *La Investigación – Acción: Una vieja Dicotomía* (pp. 76-113). Lima: Centro Latinoamericano de Trabajo Social.
- Chirinos, Luis (1996). Barrios céntricos de inquilinato en Lima. En Harms, Ludeña y Pfeiffer (eds.), *Vivir en el «centro». Vivienda e inquilinato en los barrios céntricos de las metrópolis de América Latina*. Hamburgo: Technische Universität Hamburg-Harbur.

- Chueca, Fernando (1989). *Breve historia del urbanismo*. Madrid: Alianza.
- De Soto, Hernando (1989). *El otro sendero: la revolución informal* (octava edición). Bogotá: ILD.
- Guevara Gil, Armando (2001). Las causas estructurales de la pluralidad legal en el Perú. En *Derecho & Sociedad*, Año II, N° VXI. Lima. (p. 3).
- Jeanneret-Gris, Charles Édouard (Le Cobursier) (1933). *Carta de Atenas*. <http://www.rebecavega.es/wp-content/uploads/2013/08/Carta-de-Atenas.pdf>. Fecha de consulta: 20 de abril de 2016.
- Lobato, Miguel (1989). *Propiedad privada del suelo y derecho a edificar*. Madrid: Montecorvo.
- Macedo, Óscar (1997). *Derecho urbanístico* (cuarta edición). Lima: Molsan Impresos.
- Mac Donald, Joan (2004). Pobreza y precariedad del hábitat en las ciudades de América Latina y El Caribe. En *Serie Manuales 38* (p. 21). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL).
- Matos Mar, José (1988). *Desborde Popular y Crisis del Estado. El Nuevo rostro del Perú en la década de 1980*. Lima: CONCYTEC.
- Munizaga, Gustavo (1997). *Las ciudades y su historia: una aproximación*. Santiago de Chile: Universidad Católica de Chile.
- Ortiz, Iván (2015). *Selección de textos del curso Derecho Urbanístico*. Lima: Facultad de Derecho de la PUCP.
- Ortiz, Iván (2015). *Algunos mitos sobre la posesión informal y la prescripción adquisitiva de dominio*. <http://www.parthenon.pe/privado/civil-plan-de-acondicionamiento-territorialrimonial/algunos-mitos-sobre-laposesion-informal-y-la-prescripcion-adquisitiva-de-dominio/>. Fecha de consulta: 20 de abril de 2016.
- Parada, Ramón & Marta Lora-Tamayo. *Derecho Administrativo III. Bienes públicos. Derecho Urbanístico* (novena edición). Madrid: Open Ediciones Universitarias.

Pujadas, Roma & Jaume Font (1998). *Ordenación y planificación territorial*. Madrid: Síntesis.

UN-Habitat (2003). *Guía para el monitoreo de la Meta 11*. Nairobi: UN-Habitat.

Fondo Editorial PUCP

Fondo Editorial PUCP

TÍTULOS DE LA COLECCIÓN

VOL.	Lo Esencial del Derecho
1	<i>Derechos reales</i> , de Jorge Avendaño V. y Francisco Avendaño A.
2	<i>Los derechos fundamentales</i> , de César Landa Arroyo
3	<i>Derecho penal básico</i> , de Felipe Andrés Villavicencio Terreros
4	<i>Derecho constitucional</i> , de Carlos Blancas Bustamante
5	<i>Introducción al derecho ambiental</i> , de Patrick Wieland Fernandini
6	<i>Nociones básicas de derecho internacional público</i> , de Elizabeth Salmón
7	<i>La enseñanza del derecho</i> , de Lorenzo Zolezzi Ibárcena
8	<i>Derecho constitucional económico</i> , de Baldo Kresalja y César Ochoa
9	<i>Aspectos jurídicos de la contratación estatal</i> , de Juan Carlos Morón Urbina y Zita Aguilera B.
10	<i>Teoría esencial del ordenamiento jurídico peruano</i> , de Marcial Rubio y Elmer Arce
11	<i>Derecho tributario: temas básicos</i> , de Francisco Ruiz de Castilla
12	<i>El mercado de valores en fácil</i> , de Lilian Rocca
13	<i>Derecho de las obligaciones</i> , de Mario Castillo Freyre

VOL.	Lo Esencial del Derecho
14	<i>Derecho de sucesiones</i> , de César E. Fernández Arce
15	<i>Ética y ejercicio de la ciudadanía</i> , de Alberto Simons Camino, S.J.
16	<i>Arbitraje comercial nacional e internacional</i> , de César Guzmán-Barrón Sobrevilla
17	<i>Derecho eclesiástico del Estado peruano</i> , de Milagros Revilla Izquierdo
18	<i>Delitos económicos, contra la administración pública y criminalidad organizada</i> , de José Ugaz Sánchez-Moreno y Francisco Ugaz Heudebert
19	<i>Sistema de justicia en el Perú</i> , de David Lovatón Palacios
20	<i>Manual de derecho marítimo</i> , de Percy Urday B.
21	<i>Los secretos de los seguros</i> , de Alonso Núñez del Prado Simons
22	<i>Derecho internacional privado</i> , de César Delgado Barreto y María Antonieta Delgado Menéndez

Fondo Editorial PUCP

SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE

TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA

PASAJE MARÍA AUXILIADORA 156, BREÑA

CORREO E.: tareagrafica@tareagrafica.com

TELÉFONO: 332-3229 / FAX: 424-1582

SE UTILIZARON CARACTERES

ADOBE GARAMOND PRO EN 11 PUNTOS

PARA EL CUERPO DEL TEXTO

SEPTIEMBRE 2017 LIMA - PERÚ

Fondo Editorial PUCP

Fondo Editorial PUCP