

# Planificación urbana en el Perú: Regulación y perspectivas



**CLAUDIA LUCENA MAYORGA**

Abogada por la Universidad de Lima.

**YELITZA VALDIVIA OYARCE**

Abogada por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

AUTORES NACIONALES



## SUMARIO:

- I. Introducción.
- II. Regulación de la planificación urbanística en el Perú.
- III. Los instrumentos de planificación urbanística.
- IV. La clasificación del suelo.
- V. La Zonificación.
- VI. La *informalidad*–inobservancia de los instrumentos de planificación urbanística– y la formalización.
- VII. Perspectivas.

DERECHO INMOBILIARIO

ADVOCATUS 133

## RESUMEN:

A través de la planificación urbana se construye la ciudad y se orienta su crecimiento. La informalidad como sistema alternativo de urbanización y las políticas de formalización como instrumento de inclusión social son elementos propios de la realidad peruana. En el Plan de Gobierno del electo Presidente, bajo el título de "Vivienda Digna y Desarrollo Urbano", se plantea como objetivos el crecimiento ordenado y la formalización de la propiedad. La tarea de planificar más y formalizar menos es un reto necesario que ha asumido el nuevo Gobierno; y es el objeto del presente artículo.

**Palabras clave:** Planificación urbana, informalidad, Derecho Urbanístico, zonificación, Gobierno.

## ABSTRACT:

A city's growth is built and organized through urban planning. Informality as an alternative urbanizing system and policies designed to bring these informalities into the official fold as well as policies of social inclusion are innate elements of Peruvian reality. The call to planify more is a necessary challenge that the new government has embarked upon. The president elect proposed two main goals of organized growth and bringing these informal structures into the official planning with his plan title "Dignified Homestead and Urban Development".

**Keywords:** Urban planning, informality, Construction Law, zoning, Government.

*"La planeación es un proceso de decidir lo que se va a hacer y cómo se va a realizar antes de que se necesite actuar. (...) La planeación es un proceso que se dirige hacia la producción de uno o más estados futuros deseados y que no es probable que ocurran a menos que se haga algo al respecto."*

**Russell Ackoff.**

## I. INTRODUCCIÓN

El Diccionario de la Real Academia Española (DRAE), otorga a la palabra "planificación", las siguientes acepciones:

*"1. f. Acción y efecto de planificar."*

*"2. f. Plan general, metódicamente organizado y frecuentemente de gran amplitud, para obtener un objetivo determinado, tal como el desarrollo armónico de una ciudad, el desarrollo económico, la investigación científica, el funcionamiento de una industria, etc."*

La planificación o planeamiento es una actividad natural y peculiar del hombre, quien como ser racional intenta prever y organizar el futuro. El

propio DRAE vincula la acción de planificar con el desarrollo armónico de la ciudad, lo que nos introduce al concepto de la planificación urbana.

Al nacimiento y posterior crecimiento de una ciudad, debería anteceder una planificación orientada a su crecimiento ordenado y sostenible. A decir de Antonio Jesús Alonso Timón<sup>1</sup>, "el Urbanismo es la disciplina jurídica que se preocupa por encauzar el proceso de construcción de la sociedad. A través del Urbanismo se hace ciudad". En efecto, el fin del Urbanismo y/o de la Planificación Urbanística es orientar el crecimiento de la ciudad de acuerdo con las necesidades de sus ciudadanos. Para lograr dicha finalidad, en la planificación urbanística se tienen en cuenta determinados factores como son la calidad del suelo, la población existente, la accesibilidad, la factibilidad de los servicios básicos, agua, desagüe y electricidad, la necesidad de determinadas actividades económicas para el sustento y crecimiento de la ciudad, el impacto vial y ambiental de determinadas actividades, entre otros aspectos. Que la planificación urbana sea ejecutada debidamente por administración y administrados –y que con ello cumpla su fin– depende de muchos factores –en mayor o menor medida–, tales como la adecuada re-

1. ALONSO TIMÓN, Antonio Jesús. *Introducción al Derecho Urbanístico*. Valencia: 2008, p. 9.

gulación, el conocimiento y respeto por parte de la administración y los administrados de las normas urbanísticas, el *ius imperium* de cada nivel de gobierno, la cultura de cada sociedad, entre otros.

Dos elementos que en el Perú no pueden perderse de vista son, la denominada “*informalidad*”, que, a decir de Hernando de Soto, constituye un “*sistema alternativo de urbanización*”; y, las políticas de formalización como instrumento de inclusión social.

Planificación urbana y formalización, más que contradecirse entre sí, tienen su espacio en dos momentos distintos; y es que el tiempo y la forma en que la realidad desborda los planes y las regulaciones, no pueden ser ignorados. El reto está en que cada vez se planifique más y se formalice menos. Por ahora ambas acciones deberán ser realizadas simultáneamente. Así lo propone el electo Presidente de la República, en cuyo Plan de Gobierno, bajo el título de “*Vivienda Digna y Desarrollo Urbano*”, plantea entre sus objetivos: (i) El crecimiento ordenado de las ciudades –Lineamiento Estratégico 4–; y, (ii) la formalización de la propiedad –Lineamiento Estratégico 5–.

## II. REGULACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA EN EL PERÚ

El vigente Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2011-VIVIENDA –en adelante, el “*RATDU*”– constituye, de conformidad con lo que dispone su artículo 1, el marco normativo para los procedimientos que deben seguir las municipalidades a nivel nacional, en el ejercicio de sus competencias en materia de planeamiento y gestión del suelo, acondicionamiento territorial y desarrollo urbano y rural; a fin de garantizar: (i) La ocupación racional y sostenible del territorio; (ii) la reducción de la vulnerabilidad ante desastres, prevención y atención oportuna de los riesgos y contingencias físico-ambientales; (iii) la armonía entre el ejercicio del derecho de propiedad y el interés público; (iv) la coordinación de los diferentes niveles de gobierno nacional, regional y local para

facilitar la participación del sector privado en la gestión pública local; (v) la distribución equitativa de los beneficios y cargas que se deriven del uso del suelo; (vi) la seguridad y estabilidad jurídica para la inversión inmobiliaria; y, (vii) la eficiente dotación de servicios a la población.

Antes de la entrada en vigencia del RATDU, el marco normativo en materia de planificación urbanística estaba constituido por el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano, aprobado por Decreto Supremo N° 027-2003-VIVIENDA; y, con anterioridad a este, por el Reglamento de Acondicionamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Medio Ambiente, aprobado por Decreto Supremo N° 007-85-VC publicado el 20 de febrero de 1985, que fue el primer reglamento de acondicionamiento territorial publicado en el Perú; este último reglamentó algunos capítulos de la Ley Orgánica de Municipalidades aprobada por la Ley 23853.

El Reglamento de Acondicionamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Medio Ambiente aprobado por el Decreto Supremo N° 007-85-VC estableció un procedimiento único para la formulación y aprobación de los instrumentos de planificación urbanística en los ámbitos provincial y, local o metropolitano. Una particularidad de este Reglamento fue su tendencia hacia la protección de las áreas de uso agrícola. En esa línea, las áreas de expansión urbana debían proyectarse sobre terrenos eriazos e islas rústicas y únicamente cuando fuese inevitable, debía utilizarse para fines urbanos, las áreas agrícolas de menor valor agrológico. A pesar de ello, el crecimiento acelerado de la urbe y la necesidad de vivienda en las principales ciudades del Perú, llevó a la transformación de haciendas y fundos en nuevas urbanizaciones.

A partir del Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano aprobado por Decreto Supremo N° 027-2003-VIVIENDA, se empiezan a regular el Plan de Desarrollo Urbano, el Plan Específico y el Plan Urbano Distrital, que conjuntamente con el Plan de Acondicionamiento Territorial, constituyen los instrumentos de planificación urbanística. Sin embargo, es recién con el RATDU que se define el ámbito

de aplicación territorial de cada instrumento de planificación. Con la entrada en vigencia del RATDU, además de los referidos instrumentos de planificación, se implementa nuevamente el Plan de Desarrollo Metropolitano, y aparecen como nuevos instrumentos el Esquema de Ordenamiento Urbano y el Planeamiento Integral (este último ya se encontraba regulado en otras normas urbanísticas).

El Reglamento del 2003 contenía además un cuadro de zonificación con el detalle de los usos, densidad, lote mínimo, frente mínimo, altura de edificación y coeficiente de edificación que debían observarse para cada zonificación. El RATDU no incorpora ese nivel de detalle, en tanto que los parámetros urbanísticos y edificatorios aplicables a cada zonificación son ahora establecidos por cada Municipalidad en su propio instrumento de planificación, atendiendo a las necesidades particulares de cada ciudad.

Un aporte significativo en materia de planificación urbana, ha sido la clasificación de los usos del suelo contenida en el RATDU.

### III. LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA

De conformidad con lo dispuesto en el RATDU, corresponde a las municipalidades aprobar los planes de acondicionamiento territorial y desarrollo urbano y rural, los que divide en tres rubros: (i) Los Planes Urbanos; (ii) el Plan Específico; y, (iii) el Planeamiento Integral.

Los Planes Urbanos a su vez, comprenden los siguientes instrumentos de planificación:

- a) El Plan de Acondicionamiento Territorial, instrumento de planificación en el ámbito provincial cuya aprobación corresponde a las Municipalidades Provinciales.
- b) El Plan de Desarrollo Metropolitano, instrumento de planificación para las áreas metropolitanas, conformadas por jurisdicciones distritales cuyas interrelaciones forman una continuidad física, social y económica, con una población total mayor a 500,000

habitantes. La aprobación de este plan corresponde a las Municipalidades Provinciales y/o a las Municipalidades Metropolitanas.

- c) El Plan de Desarrollo Urbano, instrumento de planificación que orienta el desarrollo urbano de las ciudades o conglomerados urbanos con población entre 20,001 y 500,000 habitantes, y/o ciudades capitales de provincia, en concordancia con el Plan de Acondicionamiento Territorial y/o el Plan de Desarrollo Metropolitano. Es en este plan en el que se indica la clasificación del suelo y la zonificación de usos del suelo urbano. Corresponde a las Municipalidades Provinciales la formulación, aprobación y ejecución de las acciones del Plan de Desarrollo Urbano, pudiendo las Municipalidades Distritales tomar iniciativa en la formulación de los mismos.
- d) El Plan Urbano Distrital, instrumento de planificación mediante el cual las Municipalidades Distritales desarrollan las disposiciones del Plan de Desarrollo Metropolitano y del Plan de Desarrollo Urbano, en los distritos que pertenecen a un área metropolitana o a una provincia. Este plan contiene la compatibilidad del índice de usos para la ubicación de actividades urbanas.
- e) El Esquema de Ordenamiento Urbano, instrumento de planificación que orienta el desarrollo urbano de los centros poblados, es decir que cuenten entre 2,501 y 20,000 habitantes, en concordancia con el Plan de Acondicionamiento Territorial, el Plan de Desarrollo Metropolitano o el Plan de Desarrollo Urbano. Las Municipalidades Provinciales son las competentes para la aprobación del esquema de ordenamiento urbano, pudiendo las Municipalidades Distritales tomar iniciativa en la formulación del mismo.

Por su parte, el Plan Específico es un instrumento de planificación que complementa la planificación urbana, facilitando la actuación u operación urbanística en un área urbana o de expansión urbana cuyas dimensiones y condiciones ameriten un tratamiento integral espe-

cial: Por su calidad histórica, monumental, cultural o arquitectónica, zonas de valor paisajístico natural, de interés turístico o de conservación, por ser áreas de recuperación, protección o conservación de áreas naturales, zonas urbanas con niveles de riesgo medio o alto. El Plan Específico se desarrolla en las áreas identificadas en el Plan de Desarrollo Metropolitano y/o Plan de Desarrollo Urbano como Zonas de Reglamentación Especial, a fin de ser intervenidas. Corresponde a las Municipalidades Provinciales la formulación y aprobación del Plan Específico. También puede ser propuesto por las Municipalidades Distritales respectivas y/o personas naturales o jurídicas mediante la conformación de Unidades de Gestión Urbanística<sup>2</sup>.

Asimismo, el Planeamiento Integral es un instrumento de planificación mediante el cual se complementa lo dispuesto por el Plan de Desarrollo Metropolitano y/o el Plan de Desarrollo Urbano, en los procesos de habilitación urbana y en la parcelación o independización de terrenos rústicos. Dicho planeamiento comprende la red de vías y los usos de la totalidad del predio, así como una propuesta de integración a la trama urbana más cercana. Este documento es aprobado por: (i) Las Municipalidades Distritales, como condición previa para la aprobación de los proyectos de habilitación urbana; y, (ii) las Municipalidades Provinciales, en las localidades que carezcan de Plan de Desarrollo Urbano.

El RATDU establece el contenido que debe tener cada instrumento de planificación y cuáles son los parámetros que las Municipalidades Provinciales, y en su caso las Municipalidades Distritales, deben seguir para la aprobación de los instrumentos de planificación a su cargo.

#### IV. LA CLASIFICACIÓN DEL SUELO

Uno de los contenidos más importantes del RATDU en términos de planificación urbana es la referida a la clasificación del suelo. Dicha clasificación debe estar contenida en el Plan de Desarrollo Urbano, que a su vez debe ser aprobado en concordancia con las políticas generales establecidas en el Plan de Acondicionamiento Territorial y/o el Plan de Desarrollo Metropolitano. La clasificación general del suelo prevista en el RATDU es la siguiente:

- a) Área Urbana<sup>3</sup>: Área ubicada dentro de una jurisdicción municipal, destinada a usos urbanos. Está constituida por áreas ocupadas con actividades urbanas, con servicios de agua, alcantarillado, electrificación, vías de comunicación y transporte. Se subclasifica en:
  - i. Área Urbana apta para su consolidación. Es el área que se puede densificar, es decir, soporta el aumento de la densidad poblacional.
  - ii. Área Urbana con restricciones para su consolidación, la que presenta niveles de riesgo muy alto y que por la naturaleza de su ocupación (consolidado) deben estar sujetas a calificación como zonas de reglamentación especial.
  - iii. Área Urbana en situación de alto riesgo no mitigable, sujeta a calificación como zona de reglamentación especial para fines de paulatina desocupación.
- b) Área de Expansión Urbana<sup>4</sup>: Área destinada para el crecimiento de la ciudad. Se subclasifica en:

2. Conforme al artículo 54 del RATDU: "La Unidad de Gestión Urbanística constituye un sector o la totalidad del área del Plan Específico donde se aplica un mecanismo asociativo que tiene como objetivo garantizar el desarrollo integral de Zonas de Reglamentación Especial, mediante integraciones inmobiliarias de predios que pertenecen a más de un propietario, para su ejecución urbanística".
3. El área destinada a usos urbanos, comprendida dentro de los límites urbanos establecidos por los Instrumentos de Planificación Territorial (Reglamento Nacional de Edificaciones Norma G.040).
4. La expansión urbana es el proceso mediante el cual se incrementa la superficie ocupada de un centro poblado (Reglamento Nacional de Edificaciones Norma G.040).

- i. **Área de Expansión Urbana Inmediata:** Área factible de ser urbanizada en el corto plazo, y ser anexada al área urbana. Cuenta con factibilidad de servicios de agua, alcantarillado, electrificación, transporte y vías de comunicación, están calificadas como suelo urbanizable<sup>5</sup>. Puede estar contigua o separada del Área Urbana.
- ii. **Área de Expansión Urbana de Reserva:** Área con condiciones de ser urbanizada en el mediano y largo plazo. Esta área deberá 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 Rural<sup>6</sup>:** Área en la cual se desarrollan actividades agrícolas, ganaderas, forestales y actividades análogas. No incluye terrenos eriazos. No es apta para el uso urbano por lo que no puede ser habilitada para fines urbanos.
- d) **Área de Protección:** Área en la que ocurre por lo menos una de las circunstancias siguientes:
  - i. Zona considerada de alto riesgo no mitigable.
  - ii. Área de reserva natural o área protegida.
  - iii. Existen yacimientos arqueológicos o paleontológicos.
  - iv. Zona que tiene recursos hídricos, como cabeceras de cuenca, lagos y ríos.
  - v. Se encuentra bajo un régimen especial de protección incompatible con su transformación urbana de acuerdo al Plan de Acondicionamiento Territorial y de escala superior o planes y/o legislación sectorial pertinente, en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales, culturales y agrícolas.
  - vi. Incompatible con el modelo de desarrollo territorial y/o urbano adoptado, o sujeto a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público.

El Área de Protección tampoco es susceptible de ser habilitada<sup>7</sup>.

5. Es el que comprende la organización del uso del suelo, la zonificación y vías, de uno o varios predios rústicos, cuyo objetivo es establecer las características que deberán tener los proyectos de habilitación urbana a realizarse en etapas sucesivas (Reglamento Nacional de Edificaciones Norma G.040).

De acuerdo al Anexo 2, Glosario de Términos del RATDU, constituye Suelo Urbanizable aquel suelo rústico cuyas características lo hacen susceptible de aprovechamiento en la fundación o crecimiento de los centros poblados, mediante procesos de habilitación urbana.

6. El área establecida en los Instrumentos de Planificación Territorial que está fuera de los límites urbanos o de expansión urbana (Reglamento Nacional de Edificaciones Norma G.040).

7. Reglamento Nacional de Edificaciones (Norma GH.010).

No podrán ejecutarse habilitaciones urbanas en las zonas identificadas como:

- a) De interés arqueológico, histórico y patrimonio cultural;
- b) De protección ecológica;
- c) De riesgo para la salud e integridad física de los pobladores;
- d) Reserva nacional;
- e) Áreas destinadas a inversiones públicas para equipamiento urbano;

Los planes de desarrollo urbano formulados y aprobados por las municipalidades, según sus competencias, deberán contemplar la clasificación general del suelo. Particular importancia tiene la clasificación de usos del suelo en el rubro minero, puesto que según la Ley Especial que Regula el Otorgamiento de Concesiones Mineras en Áreas Urbanas y de Expansión Urbana, aprobada por la Ley 27015, no se otorgarán títulos de concesión minera metálica y no metálica, ni se admitirán solicitudes de petitorios mineros en áreas urbanas que hayan sido o sean calificadas como tales por ordenanza municipal expedida por la Municipalidad Provincial. Asimismo, dispone que, para el otorgamiento de concesiones en área de expansión urbana, deberán ser autorizados mediante resolución ministerial del Ministerio de Energía y Minas, previo acuerdo del Concejo de la Municipalidad Provincial Correspondiente.

## V. LA ZONIFICACIÓN

El RATDU define a la zonificación, como:

*“El instrumento técnico de gestión urbana que contiene el conjunto de normas técnicas urbanísticas para la regulación del uso y la ocupación del suelo en el ámbito de intervención de los Planes de Desarrollo Metropolitano, Planes de Desarrollo Urbano y Esquemas de Ordenamiento Urbano, en función a los objetivos de desarrollo sostenible y a la capacidad de soporte del suelo, para localizar actividades con fines sociales y económicos, como vivienda, recreación, protección y equipamiento; así como la producción industrial, comercio, transportes y comunicaciones.”*

A través de la zonificación se ordena el uso del suelo urbano, regulándose el ejercicio del derecho de propiedad predial. Esta regulación

constituye una de las manifestaciones más importante del fin social que cumple la propiedad. El propio RATDU, reconoce como uno de sus objetivos, garantizar la armonía entre el ejercicio del derecho de propiedad y el interés público.

Tipos de Zonificación:

- (R) Residencial; que se clasifica en: Zona de Densidad Alta (RDA), Zona de Densidad Media (RDM), y Zona de Densidad Baja (RDB).
- (I1-R) Vivienda-Taller (I1-R).
- (I) Industrial; que se clasifican en: Zona de Industria Pesada (I4), Zona de Gran Industria (I3), Zona de Industria Liviana (I2) y Zona de Industria Elemental (I1).
- (C) Comercial; que se clasifican en: Zona de Comercio Especializado (CE), Zona de Comercio Metropolitano (CM), Zona de Comercio Zonal (CZ), Zona de Comercio Vecinal (CV).
- (PU) Pre Urbana (PU): Pueden ser habilitadas para granjas o huertas. Corresponden a las áreas de expansión urbana inmediata.
- (ZRP) Zonas de Recreación Pública (ZRP).
- (OU) Usos Especiales (OU).
- (E) Servicios Públicos Complementarios, destinados a Educación (E); que se clasifican en: Educación Básica (E1), Educación Superior Tecnológica (E2), Educación Superior Universitaria (E3) y Educación Superior Post Grado (E4).
- (H) Servicios Públicos Complementarios destinados a Salud; que se clasifican en:

f) Reserva para obras viales;

g) Riberas de ríos, lagos o mares, cuyo límite no se encuentre determinado por el Instituto Nacional de Recursos Naturales – INRENA, el Instituto Nacional de Defensa Civil – INDECI, la Marina de Guerra del Perú o por las entidades competentes; y,

h) De alta dificultad de dotación de servicios públicos,

Posta Médica (H1), Centro de Salud (H2), Hospital General (H3) y Hospital Especializado (H4).

(ZRE) Zona de Reglamentación Especial: Son áreas que serán desarrolladas urbanísticamente mediante Planes Específicos. Las áreas de protección se incluyen en esta zonificación.

(ZM) Zona Monumental.

(ZA) Zona Agrícola, constituida por las áreas rurales.

La zonificación, como instrumento de gestión urbana, aplica a las Áreas Urbanas. De acuerdo al RATDU, en las Áreas de Expansión Urbana de Reserva no se aplica la zonificación hasta que las mismas no sean clasificadas como Áreas de Expansión Urbana Inmediata; de lo que se colige que la zonificación resulta de aplicación también para las Áreas de Expansión Urbana Inmediata. En este punto, llama la atención la incorporación de la Zona de Reglamentación Especial, que incluye las áreas de protección, que como ya vimos no son urbanizables; y, la Zona Agrícola, que debiera aplicar a las áreas rurales, no urbanas.

## VI. LA INFORMALIDAD –INOBSERVANCIA DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA– Y LA FORMALIZACIÓN

Entendemos lo *informal* como aquello que no cumple las formas preestablecidas. En el caso de la planificación urbanística, el nacimiento o crecimiento de las ciudades sin observar los instrumentos de planificación urbanística derivan en la conocida *informalidad*; que en el Perú tiene múltiples causas, entre las que destacan:

(i) la falta o la incorrecta formulación de planificación urbanística; y, (ii) la inobservancia de los instrumentos de planificación urbanística.

Sobre lo primero, resulta revelador que en la exposición de motivos del Proyecto de Nuevo Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible, aprobado por Resolución Ministerial N° 125-2016-VIVIENDA publicada el 28 de mayo de 2016 (en adelante, el "Proyecto de Nuevo Reglamento") se indique que, de acuerdo al Instituto Nacional de Estadística e Informática –INEI–, solo el 40% de las 195 municipales provinciales inscritas en el Registro Nacional de Municipalidades cuentan con un Plan de Desarrollo Urbano. Llama la atención esta cifra, cuando desde 1985 el Perú cuenta con un reglamento de acondicionamiento territorial.

Cabe destacar la iniciativa del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento de aprobar el Manual para la Elaboración de Planes de Acondicionamiento Territorial (M-PAT) mediante Resolución Directoral N° 011-2015-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU. Dicho documento contiene una guía metodológica, práctica y didáctica, cuya finalidad es servir a las personas e instituciones involucradas en el desarrollo de los planes de acondicionamiento territorial.

La segunda causa, es sin duda la más difícil de enfrentar, porque las razones de su existencia a su vez son múltiples y pueden tener un origen social, económico, político, entre otros. Muchos centros poblados del Perú se han asentado sin ninguna planificación urbana<sup>8</sup>. Algunos han sido "formalizados" a través de campañas enfocadas en el "titular", sin observar criterio alguno de planificación urbana, como es el caso de los asentamientos humanos o centros urbanos informales. Bajo dichas campañas se regularizaron incluso planos de trazado y lotización, y decla-

8. Sin duda la gran migración desde áreas rurales a las urbanas constituye una de las causas principales de la creación de nuevos centros poblados en la periferia de las grandes ciudades. Explicando los procesos de expansión y crecimiento de las ciudades, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano 2006-2015 aprobado en junio de 2006 por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, señala que el trasvase de población rural (70% en 1940) a población urbana (70% en 1993), es una tendencia que se mantiene, previéndose que al 2015 alcanzaría el 80% de población urbana frente al 20% de población rural.

ratorias de fábrica, sin ninguna participación de los Gobiernos Locales<sup>9</sup>, que habrían sido los llamados a constatar la conformidad con los lineamientos y políticas de los instrumentos de planificación urbanística aplicables.

La aparición de nuevos asentamientos humanos o de centros urbanos informales no ha cesado, las ocupaciones informales e incluso las ilegales proliferan a lo largo y ancho del país, así mismo proliferan las construcciones ejecutadas sin autorización y en transgresión con los parámetros de planificación urbana<sup>10</sup>. En muchas localidades se realizan construcciones urbanas en áreas que no son susceptibles de habilita-

ción urbana, y que en consecuencia no son susceptibles de uso urbano, lo que ha llevado a que existan asentamientos humanos en áreas que no cuentan con factibilidades de servicios de agua, desagüe y electricidad, ni con vías de conexión con la ciudad; y, lo que es peor, asentados en áreas de riesgo para la vida, la salud y la integridad física de las personas.

## VII. PERSPECTIVAS

El Proyecto de Nuevo Reglamento precisa que las zonas de uso del suelo se aplican en las Áreas Urbanas y Áreas Urbanizables Inmediatas –las Áreas de Expansión Urbana Inmediata–. Sin

9. Conforme al artículo 15 del Reglamento de Formalización de la Propiedad en Programas de Vivienda del Estado a cargo de la COFOPRI, aprobado por el Decreto Supremo N° 010-2000-MTC:

*“La Gerencia de Titulación ejecutará, directamente o a través de terceros, las acciones de saneamiento físico establecidas en el informe, que se sujetarán a las siguientes particularidades:*

*Elaboración, rectificación y aprobación de planos.*

*(...)*

- i. Cuando se trate de Programas de Vivienda que no cuenten con planos, éstos se elaborarán y serán aprobados mediante Resolución de la Gerencia de Titulación.*
- ii. Cuando se trate de Programas de Vivienda que cuenten con planos aprobados, inscritos o no, que requieran rectificaciones, éstas se realizarán y serán aprobadas mediante Resolución de la Gerencia de Titulación.*
- iii. Cuando se trate de Programas de Vivienda que cuenten con planos aprobados, inscritos o no, que no requieran rectificaciones o modificaciones, se emplearán para su inscripción las Resoluciones que los aprobaron.*
- iv. Cuando se trate de Programas de Vivienda que cuenten con planos sin aprobación, que requieran rectificaciones, éstas se realizarán y serán aprobadas mediante Resolución de la Gerencia de Titulación.*
- v. Cuando se trate de Programas de Vivienda que cuenten con planos sin aprobación, que no requieran rectificaciones o modificaciones, serán aprobados mediante Resolución de la Gerencia de Titulación.*

*Las Resoluciones de la Gerencia de Titulación tendrán mérito suficiente para su inscripción en los Registros Públicos correspondientes (...).*

*D) Otras acciones*

*En caso se establezca la necesidad de otorgar o modificar declaratorias de fábricas, reglamentos internos de propiedad horizontal, memorias descriptivas, planos, así como realizar cualquier acción necesaria que posibilite la inscripción de los derechos de propiedad de los adjudicatarios, COFOPRI las ejecutará, directamente, mediante servicios de terceros, o encargándoselos a la entidad responsable que desarrolló el Programa de Vivienda, la cual deberá cumplir con el encargo dentro del plazo y bajo las condiciones establecidas por COFOPRI, bajo responsabilidad, en virtud a lo establecido en el Artículo 13 del Marco Legal. En caso se requiera la inscripción de alguno de los documentos citados antes los Registros Públicos correspondientes, estos deberán contar con la visación de la Gerencia de Titulación de COFOPRI, lo que constituirá mérito suficiente para su inscripción”*

10. Según datos contenidos en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional “Plan Bicentenario” aprobado por el Acuerdo Nacional en marzo de 2011, “Uno de los problemas que obstaculizan la inversión en la construcción de viviendas es la informalidad en la propiedad de los predios. En el ámbito urbano, el 44% es poseído ilegalmente, mientras que en el sector rural la informalidad alcanza al 88% del total de predios. En el caso de las edificaciones, la informalidad alcanza al 70% del total.”

embargo, mantiene a las áreas de protección dentro de la Zona de Reglamentación Especial y a las áreas rurales dentro de la Zona Agrícola, pese a la eliminación del Área Rural y el Área de Protección que quedarían incluidas en la categoría amplia denominada "Área no Urbanizable".

Mención aparte merece el artículo 85 del Proyecto de Nuevo Reglamento, que establece que: *"Las ocupaciones en Área No Urbanizable no son materia de reconocimiento, ni de saneamiento físico-legal; y, no pueden acceder a los servicios públicos y equipamiento urbano básico"*.

La necesidad de orientar el crecimiento que las principales ciudades del Perú han tenido en los últimos setenta años y el que se prevé, haciéndolo sostenible, requiere de la aplicación simultánea de la planificación urbanística y de la formalización; entendida esta última como la herramienta a través de la cual no solo se legitime la ocupación del suelo a través de la titulación, sino como aquella que permita dar solución urbana a los asentamientos existentes.

Ambas tareas –el crecimiento ordenado de las ciudades y la formalización de la propiedad–

formaron parte del Plan de Gobierno de Pedro Pablo Kuczynski, quien asumió recientemente funciones.

Respecto de la primera, habiendo transcurrido más de treinta años desde la entrada en vigencia del primer marco normativo referido a la formulación y aprobación de los instrumentos de planificación urbana, sin que su aplicación alcance siquiera al 50% de las municipalidades provinciales del país; es claro que el reto está en la capacitación, estímulo e impulso para que los Gobiernos Locales participen de manera activa en la formulación y aprobación de los instrumentos de planificación urbana, que son requisito indispensable para el crecimiento ordenado y sostenible de las ciudades.

En lo referente a la formalización, la tarea del nuevo Gobierno, no es solo urgente sino tan difícil como necesaria. Una primera buena señal es que el programa Propietario Firme, anunciado en su Plan de Gobierno, prevea la aceleración del proceso de formalización pendiente, a partir de la dotación de recursos a los entes descentralizados –regiones y municipalidades– para su ejecución descentralizada, regulada y supervisada por el Gobierno Central.