

**Pontificia Universidad Católica del Perú  
Facultad de Derecho**



**Programa de Segunda Especialidad en Derecho Registral**

**“Aportes reglamentarios y estrategias para evadir la normativa urbanística en los procesos de habilitación urbana llevados a cabo para fines de vivienda en Lima Metropolitana”**

**Trabajo Académico para optar el Título de Segunda Especialidad en Derecho Registral**

**Autor**

**David Herrera Quispe**

**Asesor**

**Dr. Rómulo Moisés Arata Solís**

**Código del estudiante**

**20206957**

**Lima, 2021**

## RESUMEN

El crecimiento en el sector inmobiliario en nuestro país ha traído como consecuencia que el análisis de la normativa legal que regula el tema de los aportes reglamentarios en los procesos de habilitación urbana recobre suma importancia, pues uno de los problemas que aqueja al desarrollo urbanístico en nuestro país es la informalidad, lo que ha generado que existan áreas de terreno que actualmente vienen siendo usadas para fines urbanos, no obstante que estas áreas de terreno tengan la condición de áreas de uso rural, lo que se ha concretizado con el incumplimiento de los procedimientos administrativos establecidos y de los requisitos que impone la ley vigente sobre el tema objeto de estudio.

El objetivo principal del presente artículo es hacer un sucinto recuento de las normas legales relativos a los aportes reglamentarios, para de esta forma conocer de cómo está regulado en nuestro ordenamiento jurídico el tema de los aportes reglamentarios en las habilitación urbana destinadas a fines de vivienda sean estas las regulares, las ejecutadas o las de oficio, y de esta forma demostrar la existencia de vacíos normativos que desde luego deben ser superadas para una mejor aplicación de la figura objeto de estudio, más aún si se tiene en cuenta que existen figuras jurídicas como la “Redención” que es una opción para reemplazar la obligación de realizar aportes reglamentarios, lo que viene desalentando la entrega y transferencia de áreas para el dominio público como son los aportes reglamentarios, lo que afecta en la realidad urbanística de nuestro país, convirtiéndose ello en la reducción de los espacios públicos.

En esta aproximación inicial al presente trabajo podemos decir que, a la fecha, la normativa legal peruana en su rama urbanística, especialmente, en el tema de los aportes reglamentarios es sumamente permisible cuando en los procedimientos administrativos preestablecidos se trata de hacer cumplir los requisitos que exigen las normas legales vigentes que regulan la aprobación del proyecto de habilitación urbana, permitiendo en muchos casos a los particulares adoptar a su libre albedrío la decisión de redimir o no, en dinero, los aportes reglamentarios; pero, además, y esto es lo más grave, en la medida que a lado del procedimiento regular de habilitación urbana se ofrecen vías de regularización que evitan la necesidad de entregar aportes en físico y piden sólo redimirlos o, eximen totalmente de dicha obligación.

### **Palabras claves:**

Aporte Reglamentario - Habilitación Urbana - Desarrollo Urbanístico – Procedimiento Administrativo - Ordenamiento Jurídico – Informalidad Urbana.

## ÍNDICE

1. Introducción	4
2. Las Habilitaciones Urbanas	8
2.1. Habilitación Urbana residenciales o con fines de vivienda	12
2.2. Procedimiento de Habilitación Urbana con fines residenciales o de vivienda en la legislación peruana	14
2.2.1. Habilitación Urbana Regular	14
2.2.2. Habilitación Urbana Ejecutada	16
2.2.3. Habilitación Urbana de Oficio	19
2.3. Saneamiento Físico Legal	20
3. Los aportes reglamentarios con fines de recreación pública en Habilitaciones Urbanas Residenciales o con fines de vivienda de Lima Metropolitana	25
3.1. Los aportes reglamentarios en la normativa urbanística	25
3.2. Los aportes reglamentarios para fines de recreación pública para Habilitaciones Urbanas residenciales	29
3.2.1. Parques y Plazas	31
3.2.2. Parques Zonales	32
3.3. Aspectos críticos sobre los aportes reglamentarios para fines de recreación pública en las Habilitaciones Urbanas residenciales o con fines de vivienda de Lima Metropolitana	35
3.3.1. Excención	35
3.3.2. Redención y Reducción	35
3.3.3. No pago y regularización	36
4. Conclusiones	37
5. Recomendaciones	38
6. Bibliografía	40

## 1. Introducción

Un presupuesto para estudiar la regulación urbanística de las ciudades del Perú es el patrón informal de crecimiento en el que están inmersas. Esta problemática social ha tenido efectos respecto al cumplimiento de la normativa urbanística. Hace más de 30 años, Driant y Riofrio describían la situación de las barriadas de Lima de la siguiente manera:

*La actividad de la población organizada que habita tales asentamientos ha consistido en habilitar el espacio conquistado, de modo tal que lo que originalmente era un cerro o arenal se convierta en parte de la ciudad. Ante la falta de habilitaciones urbanas populares efectuadas en cantidad significativa por algún procedimiento asimilable al convencional (...), proceso seguido especialmente entre los años sesenta y setenta, ha consistido en obtener el Estado terrenos eriazos, a ser urbanizados por la propia población interesada. Esta manera de habilitar suelo, con características muy específicas y diferentes de las contempladas en los reglamentos de urbanización (hasta auto edificación, en el a 1979), se llama barriada. (Driant y Riofrio 1987, 89)*

Como podemos apreciar, en Lima tenemos habilitaciones urbanas que han sido ejecutadas en la práctica sin haber cumplido el procedimiento administrativo regular que exigen las leyes en la materia. Esta cuestión adquiere especial importancia cuando se ha agravado el problema de la urbanización informal en la actualidad. A fines de los ochentas, un tercio de limeños (aproximadamente 1899,700 en 1986) vivía en barriadas o similares, ocupando el 31.7% de terreno útil de Lima Metropolitana (Driant y Riofrio 1987, 9). Hoy, el 54% del Área Metropolitana de Lima (AML) está ocupada por asentamientos humanos que han emergido de invasiones informales (Torres 2018, 15).

Para dar un poco más de contexto, cabe señalar que entre los años 2001 y 2018 las 43 ciudades más extensas del país aumentaron 68,000 hectáreas de nuevo suelo urbano. Ello representa un incremento del 47 % sobre el suelo urbano existente en el año 2000 (Espinoza y Fort 2020, 7). De toda esta nueva área urbano creada desde el 2001, el 93% es informal. Los autores han clasificado las tipologías de crecimiento informal de la siguiente manera:

	Tipo	Características físicas/legales	Subtipo	Promotor típico	%
<b>INFORMAL</b>	Tipo 1 Ocupaciones Ilegales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sin servicios ni infraestructura</li> <li>• Calles estrechas</li> <li>• Trazado irregular</li> <li>• Lotes no alineados</li> <li>• Sin derechos de propiedad</li> </ul>	1.1 Baja densidad	Trafico de tierras	10%
			1.2 Alta densidad	Dirigente (invasión)	36%
	Tipo 2 Lotizaciones informales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sin servicios ni infraestructura (o parcial)</li> <li>• Trazado regular</li> <li>• Lotes alineados</li> <li>• Derechos de propiedad parciales</li> </ul>	2.1 Sin infraestructura	Propietarios inmobiliarios informales	41%
			2.2 Infraestructura parcial	Inmobiliarias informales	5%
<b>FORMAL</b>	Tipo 3 Urbanizaciones formales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Con servicios e infraestructura completos</li> <li>• Con áreas verdes</li> <li>• Trazado regular con parámetros</li> <li>• Derechos de propiedad completos</li> </ul>	No aplica	Inmobiliarias formales	6%
	Tipo 4 Proyectos de vivienda social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Con servicios, infraestructura y viviendas completas</li> <li>• Con áreas verdes</li> <li>• Trazado regular con parámetros</li> <li>• Derechos de propiedad completos</li> </ul>	No aplica	Inmobiliarias formales	1%

Solo en el caso de Lima, las ocupaciones y las lotizaciones informales conforman más del 90% (Espinoza y Fort 2020, 17). Así, el crecimiento urbano de Lima sigue el patrón de crecimiento informal de las ciudades del Perú.

Como resultado de este crecimiento informal, actualmente nuestra metrópoli tiene un área urbana que equivale a la suma de la superficie de las dieciocho (18) ciudades capitales que siguen en extensión. En términos absolutos, Lima ha crecido 907 ha/año en el periodo 2009-2018 (Zuccheti y Freundt 2019, 67). Otros cálculos afirman que Lima ha incorporado como nuevo suelo urbano 25,000 has, constituyéndose en la ciudad que más área urbana ha incorporado en la etapa comprendida 2000 y 2018 (Espinoza y Fort 2020, 17).

Recientemente el Tribunal Constitucional ha emitido pronunciamiento sobre el problema del desarrollo urbano en nuestro país, haciendo énfasis en el déficit de áreas de recreación pública como consecuencia de la falta de planificación urbana de nuestras ciudades.

*En las últimas décadas, el crecimiento vertiginoso de la población en las ciudades ha generado el aumento de ciudades no planificadas, donde no hay espacios públicos de calidad. Por ejemplo, se cuentan con pocas áreas verdes o espacios de recreación, y pocas*

*vías de tránsito, lo cual muchas veces causa tráfico. Asimismo, se presenta una ocupación hacinada y desordenada de la población, sin criterios preestablecidos; y en algunos casos, dicha ocupación no tiene límites, pues habitan en zonas no aptas o de riesgo frente a desastres naturales. Existe contaminación ambiental; la cobertura a servicios básicos como el agua, el desagüe y la electricidad es insuficiente; la conectividad es escasa, etc.<sup>1</sup>*

Como podemos apreciar, la regla que ha marcado el desarrollo urbano de Lima Metropolitana ha sido la evasión de las regulaciones urbanísticas referidos a las habilitaciones urbanas vigente en el país. Uno de los indicadores que nos permitirían probar la importancia de promover un desarrollo más armónico es la falta de espacios públicos. Un síntoma de ello fue lo ocurrido a la llegada del Papa Francisco al Perú la cual puso a la capital en aprietos por la falta de espacios públicos metropolitanos que pudieran albergar a los fieles que buscaban celebrar la misa<sup>2</sup>.

Esta falta de áreas de recreación pública está identificada por las agencias e instituciones públicas. La reciente propuesta de Política Nacional de Vivienda y Urbanismo ha determinado como problema público las inadecuadas condiciones de habitabilidad de la población peruana. Menciona que el concepto de habitabilidad se refiere tanto a las características individuales de las viviendas (“habitabilidad interna”) como a las características del barrio o el entorno donde estas se sitúan (“habitabilidad externa”) (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento 2021, 6). En el presente trabajo, nos centraremos en la habitabilidad externa ya que las áreas de recreación pública forman parte de las características del entorno.

Los espacios públicos tienen una importancia fundamental desde lo social, cultural, ambiental y económico. Estos espacios constituyen puntos de encuentro que conectan barrios e integran a los ciudadanos, son detonantes de regeneración urbana y del patrimonio ambiental cultural; sirven como soporte de sostenibilidad ambiental como infraestructuras verdes, otorgando seguridad y tranquilidad ciudadana, oferta deportiva y recreacional de calidad para todos. Finalmente, estos espacios son un atractivo turístico importante e incrementa el valor del suelo de los predios colindantes (Congreso

---

<sup>1</sup> Fundamento 9 de la Sentencia del 20 de agosto de 2020 recaída en los Expediente N° 01784-PA/TC y 03106-2015-PA/TC (ACUMULADOS)

<sup>2</sup> <https://puntoedu.pucp.edu.pe/noticia/lima-una-metropoli-sin-espacios-publicos/>

de la Republica 2018, 9).

En esta línea, recientemente el Tribunal Constitucional ha recalcado la necesidad del acceso, uso y disfrute de las áreas verdes de uso público, cuyo acceso es libre para todas las personas en condiciones de igualdad<sup>3</sup>, sin embargo, la situación es bastante preocupante.

En el Perú solo las ciudades como Lima, Arequipa y Tacna tiene dotaciones de espacios verdes superiores a 3 m<sup>2</sup> por habitante, lo cual es considerablemente inferior a los 9-12 m<sup>2</sup>/hab que es el estándar para las ciudades sostenibles (Zuccheti y Freundt 2019, 76). A nivel regional *The Lancet Countdown on Health and Climate Change* de Londres estimo que Lima es la capital de Sudamérica con menos cobertura verde en la región con un nivel extremadamente bajo (NDVI 0.16)<sup>4</sup>.

Según se desprende del Inventario de Áreas Verdes de la Municipalidad Metropolitana de Lima, nuestra capital a pesar de ser la quinta ciudad con más población en el ranking de América Latina y el Caribe, tiene un déficit de 56 millones de m<sup>2</sup>. Esto equivale aproximadamente a cinco mil canchas para fútbol<sup>5</sup>. Si vemos el problema de la falta de acceso a espacios públicos a nivel distrital, el tema se agrava más.

Ojo Público y Espacio y Análisis examinaron y cruzaron información de bases de datos e identificaron 25 distritos de Lima y Callao, categorizados dentro de un nivel socioeconómico bajo o muy bajo, son los que más déficit de áreas de esparcimiento presentan: sus habitantes tienen menos de 3m<sup>2</sup> por personas. Según sus estimaciones, estos 25 distritos representan el 76% de la población limeña. Los casos que más resaltan son los de Breña, con 0.3 m<sup>2</sup> de área de esparcimiento por cada uno de sus habitantes, Carmen de la Legua Reynoso con 0.4 m<sup>2</sup> y Mi Perú con 0.7 m<sup>2</sup>.

Creemos que esta situación generalizada de informalidad ha sido un factor que

---

<sup>3</sup> Fundamento 98 de la Sentencia recaída en el Expediente N° 00013-2017-PI/TC Caso del Parque Mariscal Ramón Castilla. 9 de junio de 2020

<sup>4</sup><https://www.lancetcountdown.org/data-platform/adaptation-planning-and-resilience-for-health/2-3-adaptation-delivery-and-implementation/2-3-3-urban-green-space>

<sup>5</sup><https://rpp.pe/peru/actualidad/areas-verdes-lima-tiene-un-deficit-de-56-millones-de-metros-cuadrados-noticia-1242505?ref=rpp>

desalienta la generación de áreas de dominio público mediante aportes reglamentarios, lo que implica la reducción de los espacios públicos en Lima Metropolitana.

Precisamente, la obligación de entregar un porcentaje de un predio rustico que está siendo urbanizado está debidamente regulada en la Ley N° 29090, y su Reglamento aprobado con Decreto Supremo N° 029-2019-VIVIENDA. Para las habilitaciones urbanas residenciales, los administrados que busquen convertir sus terrenos rústicos a urbanos deberán realizar diferentes tipos de aportes gratuitos y obligatorios.

En este trabajo se hace un sucinto recuento de las normas legales que regulan el tema de los aportes reglamentarios, siendo el objetivo principal el descubrir los principales problemas que afronta al diseño legal actualmente vigente.

## **2. Las Habilitaciones Urbanas**

En el Derecho Urbanístico se pueden distinguir dos momentos claramente diferenciados: la planificación urbana y la gestión urbana. Dice Calderón que estos suelen confundirse, sin embargo, no son frases permutables, pues tienen referencias temporales diferentes y están referidas a distintas clases de actividad (2017, 225). En esta línea, se afirma lo siguiente:

*Planificar remite siempre al futuro, prever la evolución de un fenómeno o, más específico, simular el desdoblamiento de un proceso con el objetivo de prevenirse contra los probables problemas o, inversamente, sacar partido de los probables beneficios. La gestión, a diferencia, remite al presente, a administrar una situación dentro de los marcos de los recursos disponibles y en vista de las necesidades inmediatas. La gestión es la administración de los recursos y de las relaciones de poder aquí y ahora. En teoría la planificación define y marca el camino de la gestión (2017, 225-226).*

Sobre la planificación urbana, según Ortiz la podemos definir como aquella competencia que tiene la administración pública por medio de procesos preestablecidos que sirven para delimitar objetivos, estrategias, metas y proyectos en cuanto a lo que será la ciudad o el espacio territorial que está ha considerado. Esta función se exterioriza mediante planes y normas de carácter público (2019, 122), siendo el Plan el instrumento

básico para ordenar el territorio (Ortiz 2017, 51). Todos estos instrumentos están regulados en el Decreto Supremo N° 022-2016-VIVIENDA, con lo cual ha sido aprobado el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible.

En este trabajo nos ocuparemos lo que corresponde a la gestión urbana, toda vez que la habilitación urbana es uno de los procedimientos administrativos que tiene como fin la obtención de títulos habilitantes que permiten a los administrados convertir los suelos en base a lo establecido por la planificación. En palabras de Arata, este procedimiento de ejecución urbanística cumple la función de bisagra entre la planificación urbanística y la etapa de edificación y controles de uso (2020).

Las disposiciones legales relacionados al procedimiento administrativo que regula la obtención de licencias de habilitación urbana se encuentra contenidas en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones, aprobado con DS N° 006-2017-VIVIENDA, y su Reglamento. En concordancia con lo anteriormente señalado, en las normas legales antes citadas se ha establecido que todas las obras de habilitación urbana deben construirse sujetándose a las leyes urbanísticas contenidas en los planes de desarrollo urbano y/o acondicionamiento territorial y/o planeamiento integral. Asimismo, el literal 1 del artículo 3 la ha definido a la habilitación urbana como:

### ***Artículo 3.- Definiciones***

*(...)*

*Es el proceso de convertir un terreno rústico o eriazo en urbano, ejecutando obras de accesibilidad, de distribución de agua y recolección de desagüe, de distribución de energía e iluminación pública. Además, el terreno puede contar con redes para la distribución de gas y redes de comunicaciones.*

*Este proceso requiere de aportes gratuitos y obligatorios para fines de recreación pública, que son áreas de uso público irrestricto; así como para servicios públicos complementarios, para educación, salud y otros fines, en lotes regulares edificables que constituyen bienes de dominio público del Estado, susceptibles de inscripción en el Registro de Predios de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos.*

Conforme a lo establecido en el Reglamento de Licencias de Habilitación Urbana y Licencias de Edificación<sup>6</sup>, el procedimiento administrativo de la habilitación urbana consta de dos etapas: (i) la aprobación de la licencia habilitación urbana y la (ii) recepción de obras. El Proyecto está definido legalmente como el conjunto de actividades que tiene como objetivo materializar una idea que permite ejecutar una obra de habilitación urbana<sup>7</sup>. Así, dependiendo de la modalidad que corresponda, los administrados deberán presentar la documentación requerida (Planos, Memorias Descriptivas, Certificados, Estudios, etc.) que describan como se ejecutarán las obras de accesibilidad y servicios que se requieren acreditar para convertir el suelo a urbano.

De acreditarse ante las Comisiones Técnicas que se cumple con las disposiciones urbanísticas, las municipalidades distritales otorgarán la respectiva licencia para el proyecto de habilitación urbana, el mismo que tendrá una vigencia de 36 meses contados a partir de la fecha de su emisión. Es importante advertir que estas licencias pueden ser prorrogada y revalidadas con el objetivo de alargar su vigencia en el tiempo. Como veremos más adelante, ello también servirá para prolongar el tiempo que se tiene para transferir o pagar los aportes de habilitación urbana.

En cuanto a la revalidación, cabe precisar que esto se da en caso haya vencido el plazo de vigencia de la licencia de habilitación urbana, exista un avance de la ejecución de la obra sin considerar la ejecución de las obras preliminares y cuando estos avances no sean modificaciones sustanciales, el promotor inmobiliario podrá solicitar a la municipalidad distrital y esta podrá revalidarla por una sola vez por el mismo plazo por el que ha sido otorgada<sup>8</sup>. Es decir, puede alargar su vigencia 36 meses más.

En caso no le haya bastado el tiempo adicionalmente otorgado para culminar las obras a las que se comprometió, la legislación urbanística peruana permite que los administrados soliciten que se prorrogue por única vez la vigencia de su licencia de habilitación urbana por 12 meses calendario adicionales. En síntesis, la regulación urbanística es bastante flexible en cuanto a los plazos legales que se otorgan para la culminación de obras de accesibilidad que se requieren entregar a los gobiernos locales.

---

<sup>6</sup> Art. 16.3 del Decreto Supremo N° 029-2019-VIVIENDA

<sup>7</sup> Artículo Único de la Modificación de la Norma Técnica G.040, Definiciones del Reglamento Nacional de Edificaciones aprobado por la Resolución Ministerial N° 029.2021-VIVIENDA.

<sup>8</sup> Art. 4 del Decreto Supremo N° 029-2019-VIVIENDA

En cuanto a la recepción de obras, este es el segundo y último paso para culminar la habilitación urbana. Una vez que se han concluido la ejecución de las obras de habilitación urbana, los administrados solicitan a la municipalidad distrital que les otorgó su licencia de proyecto de habilitación urbana que reciban las obras que fuera ejecutadas<sup>9</sup>. Es en este momento en que se verifican si las obras de habilitación urbana han sido ejecutadas conforme a los planos y a la licencia que ha sido aprobada, pues pueden ser tramitarse con o sin variaciones, o en forma parcial cuando se trate de un proyecto integral<sup>10</sup>.

Se entiende que el predio ha cambiado de naturaleza rural o eriazo a urbano luego de haber culminado la segunda etapa, por tanto, se da por terminada la ejecución de las obras de habilitación urbana conforme al proyecto, o con el replanteo correspondiente. Así, se consolida la situación jurídica independiente de cada uno de los lotes resultantes y la transferencia al dominio público o a las entidades respectivas de las áreas públicas y otros aportes.

La última modificación del reglamento obliga a los administrados a obtener la licencia de recepción de obras para poder ejecutar edificaciones<sup>11</sup>. Este cambio es fundamental ya que, antes de la modificación, los administrados podían solicitar sus licencias de edificación solo con la aprobación del proyecto (primera etapa). Existían entonces un incentivo para no culminar las dos etapas con las que cuenta el procedimiento de habilitación urbana.

En este sentido, si con la recepción de obras es que el lote alcanza la calidad de urbano, recién cuando uno haya culminado este procedimiento (segunda etapa) se podrán empezar con los procesos constructivos (Madrid 2020, 81). Si bien esto implica una complicación para los administrados por el tiempo que deben esperar antes de comenzar a construir, se sabe que era muy común que los administrados abandonen la etapa urbanizadora imposibilitando que el territorio sincere su uso.

Sin embargo, esta exigencia adicional busca contribuir al ordenamiento y saneamiento

---

<sup>9</sup> Art. 19 del Decreto Supremo N° 006-2017-VIVIENDA

<sup>10</sup> Art. 3.12 del Decreto Supremo N° 006-2017-VIVIENDA

<sup>11</sup> Artículo 3.2. c) del Decreto Supremo N° 029-2019-VIVIENDA

del suelo, facilitando así el control municipal en materia urbanística (Madrid 2020, 81). Como veremos más adelante, es la falta de las obras de accesibilidad y servicios la que determina las condiciones inadecuadas de habitabilidad externa.

Finalmente, vale recalcar que las licencias de habilitación urbana son actos administrativos que tiene naturaleza de autorización. Como diría Gonzales, este título habilitante no es una concesión ya que en el Perú la facultad de urbanizar corresponde al propietario, por lo que la administración municipal se limita a verificar el cumplimiento de los requisitos formales establecidos en la normativa urbanística y el Plan de Desarrollo Urbano correspondiente (2011, 259).

A continuación, mencionaremos los tipos de habilitación urbana existentes para aterrizar en la habilitación urbana residencial. Finalmente, desarrollaremos los distintos procedimientos y caminos que existen para obtener la calificación de urbano.

## **2.1. Habilitación Urbana residenciales o con fines de vivienda**

El Reglamento Nacional de Edificaciones (RNE) ha identificado seis tipos de habilitación urbana<sup>12</sup>. Tenemos las que están destinadas a fines (i) residenciales<sup>13</sup>, (ii) comerciales<sup>14</sup>, (iii) industriales<sup>15</sup>, (iv) usos especiales<sup>16</sup>, (v) habilitaciones en riberas y laderas<sup>17</sup> y las (vi) reurbanizaciones<sup>18</sup>. Cada una de estas tiene sus particularidades y normas específicas que las regulan.

Para el presente trabajo nos enfocaremos en las habilitaciones urbanas residenciales las cuales están definidas como aquellos procesos destinados preferentemente a la construcción de viviendas y que son realizadas en predios calificados con una zonificación afín<sup>19</sup>. Este tipo de habilitaciones se clasifican de la siguiente manera:

---

<sup>12</sup> Artículo 2 de la Norma GH. 010 del Reglamento Nacional de Edificaciones

<sup>13</sup> Reguladas por la Norma TH.010 del RNE

<sup>14</sup> Reguladas por la Norma TH.020 del RNE

<sup>15</sup> Reguladas por la Norma TH.030 del RNE

<sup>16</sup> Reguladas por la Norma TH.040 del RNE

<sup>17</sup> Reguladas por la Norma TH.050 del RNE

<sup>18</sup> Reguladas por la Norma TH.060 del RNE

<sup>19</sup> Artículo 1 de la Norma TH .010 del RNE

<b><i>Subtipo de Habilitación Residencial</i></b>	<b><i>Concepto</i></b>
Uso de Vivienda o Urbanizaciones	Habilitaciones Residenciales conformadas por lotes para fines de edificación para vivienda unifamiliares y/o multifamiliares, así como de sus servicios públicos complementarios y el comercio local <sup>20</sup> .
Uso de Vivienda Taller	Habilitaciones conformadas por lotes destinados a edificaciones de uso mixto; viviendas e industrial elemental y complementarias, así como de sus servicios públicos complementarios y comercio local, que se ejecutan sobre predios calificados como Zonas de Vivienda Taller (I1-R) <sup>21</sup> .
Uso de Vivienda Tipo Club	Habilitaciones Residenciales conformadas por una o más vivienda agrupadas en condominio con áreas recreativas y sociales de uso común. Estas habilitaciones urbanas se ubican en Zonas Residenciales de Densidad Baja (R1) Zonas de Habitación Recreacional, o áreas de playa o campestres <sup>22</sup> .
Habilitación y construcción urbana especial	Vivienda Social

Para el caso específico de las urbanizaciones, el RNE ha establecido seis tipos:

<b><i>Tipo de Urbanización</i></b>	<b><i>Densidad</i></b>
1	Corresponde a Habilitaciones Urbanas de Baja densidad a ser ejecutados en Zonas Residenciales de Baja Densidad (R2)
2	Corresponde a Habilitaciones Urbanas de Baja densidad a ser ejecutados en Zonas Residenciales de Baja Densidad (R2)
3	Corresponde a Habilitaciones Urbanas de Densidad media a ser ejecutados en Zonas Residenciales de Densidad Media (R3)
4	Corresponde a Habilitaciones Urbanas de Densidad media a ser ejecutados en Zonas Residenciales de Densidad Media (R4)
5	Corresponden a Habilitaciones Urbanas con construcción simultánea, pertenecientes a programas de promoción del acceso a la propiedad

<sup>20</sup> Artículo 6 de la Norma TH .010 del RNE

<sup>21</sup> Artículo 19 de la Norma TH .010 del RNE

<sup>22</sup> Artículo 23 de la Norma TH .010 del RNE

	privada de la vivienda. No tendrán limitación en el número, dimensiones o área mínima de los lotes resultantes; y se podrán realizar en áreas calificadas como Zonas de Densidad Media (R3 y R4) y Densidad Alta (R5, R6 y R8) o en Zonas compatibles con estas densidades.
6	Corresponden a Habilitaciones Urbanas de Densidad Alta a ser ejecutados en Zonas Residenciales de Alta Densidad (R5, R6 y R8)

## **2.2. Procedimientos de Habilitación Urbana con fines residenciales o de vivienda en la legislación peruana.**

La legislación peruana urbanística ha determinado distintos procedimientos para obtener las licencias de habilitación urbana, incluidas las que tiene fines residenciales o de vivienda. Entender previamente cada uno de estos nos permitirá analizar de mejor manera la regulación de los aportes reglamentarios posteriormente.

### **2.2.1. Habilitación Urbana Regular**

El más común de los procedimientos es la Habilitación Urbana Regular. La legislación urbanística la define como aquella urbanización que es ejecutada en un predio rústico la cual puede ser realizada por etapas: Con venta garantizada de lotes, con construcción simultánea de vivienda y/o del tipo progresivo<sup>23</sup>. Este tipo de habilitación cuenta necesariamente con las dos etapas antes descritas: (i) aprobación de la licencia de habilitación urbana y (ii) recepción de obras.

#### **Proyecto Integral de Habilitación Urbana Regular**

Cuando la legislación menciona que esta puede ser ejecutada por etapas se refiere a los que se conocen como Proyectos Integrales. Estos están definidos como aquellos proyectos de habilitación urbana que son desarrollados en etapas son independientes en su ejecución y funcionamiento<sup>24</sup>. En otras palabras, es un tipo proceso planificado por medio del cual se ejecutan obras de habilitación urbana donde se materializan las obras,

<sup>23</sup> Art. 3.1.a) del Decreto Supremo N° 006-2017-VIVIENDA

<sup>24</sup> Art. 3.13 del Decreto Supremo N° 006-2017-VIVIENDA

luego se recepcionan y finalizan con la conformidad de obras y de forma independiente por cada etapa<sup>25</sup>.

Así, la municipalidad distrital aprueba una licencia del proyecto integral de habilitación urbana en base a la aprobación del acta de verificación y dictamen que tiene una vigencia de 10 años. En caso el proyecto integral cuenta con tres etapas, por ejemplo, el administrado deberá solicitar una licencia por el proyecto de cada etapa, independientemente de la licencia del proyecto integral inicialmente aprobado.

Adicionalmente, al culminar cada etapa, el promotor inmobiliario debe solicitar recepciones parciales de las obras de habilitación por cada etapa. La legislación peruana permite inscribirlos en el Registro de Predios la etapa recepcionada, permaneciendo en la partida registral matriz el área pendiente de ejecución de obras<sup>26</sup>. Cada una de las partes del proyecto integral deben guardar sujeción al proyecto integral.

### **Habilitación Urbana Regular con Construcción Simultánea**

Independientemente si se opta por una habilitación urbana residencial, industrial o comercial; o si se opta por ejecutar las obras por etapas o no, la legislación urbanística peruana abre la posibilidad de solicitar la habilitación urbana con construcción simultánea. Esta autorización habilita a los administrados de poder solicitar la licencia de edificación, lo cual lleva a que las obras de habilitación urbana y las obras de edificación se ejecuten de manera conjunta<sup>27</sup>. Para ello el administrado tendrá que presentar el proyecto de habilitación urbana y, como referencia, la propuesta de diseño arquitectónico de la edificación correspondiente que se requiere ejecutar<sup>28</sup>. Vale recalcar que la habilitación urbana con construcción simultánea es el único supuesto excepcional que permite construir sin finalizar el procedimiento de Recepción de Obras.

Es mediante este tipo de procedimiento que se podrá hacer una venta garantizada de lotes. Por lo tanto, se permitirá que se realicen estas transacciones simultáneamente con

---

<sup>25</sup> Artículo Único de la Modificación de la Norma Técnica G.040, Definiciones del RNE aprobado por la Resolución Ministerial N° 029-2021-VIVIENDA.

<sup>26</sup> Art. 37 del Decreto Supremo N° 029-2019-VIVIENDA

<sup>27</sup> Artículo Único de la Modificación de la Norma Técnica G.040

<sup>28</sup> Art. 35.1 del Decreto Supremo N° 029-2019-VIVIENDA

la ejecución de obras de habilitación urbana<sup>29</sup>. Los administrados que la soliciten se comprometen a especificar en los respectivos contratos de compraventa la calidad de las obras a ser ejecutadas y el plazo dentro del cual se ejecutaran, los cuales serán consignadas en la Resolución de Aprobación del Proyecto (primera etapa).

Las municipalidades distritales en el ámbito de su jurisdicción son los competentes para aprobar los proyectos de habilitación urbana y la recepción de obras; en tanto que, en el caso del Cercado, la competencia corresponde a las municipalidades provinciales y a la Municipalidad Metropolitana de Lima, según corresponda. Esta competencia les ha sido concedida con rango constitucional, y como tal está expresamente regulada en el numeral 1.3 del artículo 73° de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, además, el tema de la habilitación urbana (al ser parte de la materia “organización del espacio físico – uso del suelo”) es una de los supuestos de competencia de las municipalidades.

### **2.2.2. La Habilitación Urbana Ejecutada**

La legislación urbanística peruana define a la Habilidad Urbana Ejecutada como aquella que ha sido realizada sin haber obtenido la licencia correspondiente. Para que esta sea aprobada se debe optar por las vías de la regularización de habilitación urbana ejecutada y, de corresponder, la recepción de obras<sup>30</sup>. A diferencia de la Habilidad Urbana Regular, este procedimiento debería ser excepcional ya que las obras han sido ejecutadas al margen de la normativa urbanística.

Tal como describe Becerra, debido a la ejecución de facto de una habilitación urbana, es decir sin que se haya cumplido con las dos etapas con que cuenta el procedimiento general de habilitación urbana regular, la normativa ha previsto un camino para regularizar esta situación irregular (2018, 12). Sobre el ámbito de regularización de habilitaciones urbanas ejecutadas, la normativa urbana peruana permite regularizar aquellas habilitaciones ejecutadas hasta el 17 de setiembre de 2018, siempre que cumplan con la normatividad vigente a la fecha de su ejecución o, en caso sea más favorable, con la normativa vigente<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> Art. 16 de la Norma Técnica TH 010 del RNE

<sup>30</sup> Art. 3.1.b) del Decreto Supremo N° 006-2017-VIVIENDA

<sup>31</sup> Art. 30 del Decreto Supremo N° 006-2017-VIVIENDA y Art. 38 del Decreto Supremo N° 029-2019-

Los administrados podrán empezar el procedimiento de regularización siempre y cuando cuenten con obras de distribución de agua potable, recolección de desagüe, de distribución de energía e iluminación pública, así como con obras de accesibilidad<sup>32</sup>. En esta línea, los administrados deberán ingresar un expediente ante la municipalidad distrital con los requisitos requeridos por la legislación. En concordancia con Monteza y Arrieta (2010), estos son los casos de predios que legalmente son rústicos, sin embargo, en la realidad cuentan con vías de acceso e infraestructura de servicios públicos. Es decir, que tienen aptitud física pero no aptitud legal para albergar edificaciones en tanto no cuentan con habilitación urbana en obras y con una declaración legal de autoridad competente (Citado en Becerra 2018, 12-13).

Uno de los requisitos importantes que deberán ser ingresados es la copia del recibo de pago de la multa por haber ejecutado la habilitación urbana sin haber obtenido la licencia respectiva. Una manera de desalentar la ejecución de habilitaciones urbanas sin contar con la debida autorización es que, de hacerlo, se tendrá que pagar multa que será igual al 10% del valor de la obra a regularizar tomando como promedio los valores unitarios oficiales de edificación a la fecha de su ejecución y de la fecha de solicitud de la regularización<sup>33</sup>. Vale mencionar que esta multa es distinta a los aportes reglamentarios que explicaremos más adelante. Al respecto, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento en una opinión vinculante<sup>34</sup> afirmó lo siguiente:

*(...) el carácter obligatorio de las disposiciones que integran un ordenamiento jurídico, exige que el sistema tenga previsto mecanismos que hagan frente a aquellas conductas que implique su contravención; por lo que, la aplicación de estos mecanismos no es más que una manifestación de la facultad sancionadora estatal que, en materia de actuaciones administrativas se efectiviza con la denominada potestad sancionadora de la Administración Pública, la cual es ejercida a través del procedimiento administrativo sancionador, el cual se encuentra regulado por el TUO de la Ley N° 27444.*

---

#### VIVIENDA

<sup>32</sup> Art. 38.3 del Decreto Supremo N° 029-2019-VIVIENDA

<sup>33</sup> Art. 39 d) del Decreto Supremo N° 029-2019-VIVIENDA

<sup>34</sup> Informe Técnico-Legal N° 012-2020-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-EMJ-ANBR

Al igual que en la habilitación urbana regular, el órgano competente para aprobar el proceso de regularización de las habilitaciones urbanas ejecutadas y de ser el caso, la recepción de las obras, son también las municipalidades distritales en el ámbito de su jurisdicción; y en el caso del Cercado, la competencia corresponde a las municipalidades provinciales y la Municipalidad Metropolitana de Lima, según corresponda.

A diferencia de la Habilidadación Urbana Regular, la aprobación de la regularización de una Habilidadación Urbana Ejecutada consta de una etapa en el supuesto en que no se cumplió con ninguna de las etapas establecidas en el procedimiento de habilitación urbana regular. La normativa urbana estableció que la Resolución de Regularización que aprueba la habilitación urbana considera tanto el proyecto como la recepción de obras<sup>35</sup>.

En caso se haya contado con el proyecto de habilitación, pero no se haya cumplido con la recepción de obras, se podrá regularizar estas obras dependiendo si no se detectan variaciones que implique modificaciones sustanciales que generen disminución de las áreas del cuadro de aportes con las que fue autorizada la Licencia de Habilidadación Urbana; la modificación de áreas destinadas a inversiones públicas para equipamiento urbano; reservas de obras viales y/o, la modificación de la sección de alguna vía del Plan Vial de la Localidad. En caso se detecten estas modificaciones sustanciales, la Municipalidad declarará improcedente la recepción de obras con variaciones.

El régimen de la regularización de habilitación urbana se derogó mediante la Única Disposición Complementaria Derogatoria del Decreto Legislativo N° 1426 del 16 de setiembre de 2018. Por lo tanto, este procedimiento solo aplica para las habilitaciones urbanas ejecutadas hasta el 17 de setiembre de 2018, sin la correspondiente licencia, siempre y cuando cumplan con la normatividad vigente a la fecha de su ejecución o, en caso que sea más favorable, con la normativa vigente<sup>36</sup>.

Este procedimiento de habilitación es aquel que se acercaba más a la realidad de un asentamiento humano descrito al inicio del presente trabajo. La legislación urbanística peruana lo contemplaba para que el municipio apruebe a posteriori las urbanizaciones

---

<sup>35</sup> Art. 38.2 del Decreto Supremo N° 029-2019-VIVIENDA

<sup>36</sup> Art. 38.1 del Decreto Supremo N° 029-2019-VIVIENDA

edificadas al margen de toda legalidad (Webb et. al 2006, 54). Sin embargo, el camino al registro que debían seguir los pobladores de las ocupaciones informales del Perú no era sencillo, por no decir utópico; más aún si consideramos como pasos previos a los tramites registrales, la habilitación urbana municipal y la obtención de título de propiedad. Las exigencias eran altas, los costos altos, el tiempo a invertir era largo y además nada de esto aseguraba finalmente la inscripción registral (Webb et. al 2006, 56).

Es por este motivo que se crearon órganos como COFOPRI que se encargaba de realizar un pseudo trámite de habilitación urbana ejecutada (saneamiento físico legal) y posteriormente la titulación de los lotes individuales. Todo de forma gratuita para el poblador y con las correspondientes inscripciones registrales (Webb et. al 2006, 56). Esto lo veremos más adelante en la legislación que interviene actualmente en las ocupaciones informales del Perú.

### **2.2.3. Habilidadación Urbana de Oficio**

La Habilidadación Urbana de Oficio ha sido definida en la legislación urbanística peruana como aquel procedimiento administrativo a través del cual las municipalidades distritales y las provinciales o la Municipalidad Metropolitana de Lima, en el ámbito del Cercado, declaran la habilitación urbana de oficio de aquellos predios matrices que registralmente están calificadas como rústicos, pero que están ubicadas en zonas urbanas consolidadas que, además cuentan con construcciones permanentes destinadas para uso de vivienda, los cuales en algunos casos cuenta con equipamiento urbano, así como que cuentan con servicios públicos domiciliarios de agua potable, desagüe o alcantarillado, energía eléctrica y alumbrado público, otorgándoles la respectiva calificación de predio urbano de conformidad con su realidad local, y disponen la inscripción registral del cambio de uso de suelo rústico a urbano.

Conforme señala Chang Lobatón la Habilidadación Urbana de Oficio: “Es un procedimiento que se distingue por ser excepcional y de carácter administrativo, el cual busca urbanizar e independizar predios rústicos para mejorar su desarrollo y crecimiento dentro del ámbito de la propiedad, este procedimiento no prevé los requisitos relativos a su pedido de independización, por tanto al inscribirse dentro del registro debe contar

con la misma connotación que la del procedimiento de habilitación urbana regular. (2014, 64).

Por otro lado, Gonzales precisa que la Habilidad Urbana de Oficio: “Es un procedimiento administrativo cuya competencia ha sido otorgada a las autoridades municipales, y se inicia con la identificación de los predios matrices que reúnen las condiciones para ser beneficiados con la habilitación urbana de oficio" (2013, 455).

Este procedimiento excepcional de carácter administrativo se aprueba mediante Resolución Municipal que dispone la inscripción registral del cambio de uso rústico a urbano del predio matriz, por tanto, los órganos competentes son las municipalidades distritales en el ámbito de su jurisdicción; en tanto que, en el caso del Cercado, la competencia recae en las municipalidades provinciales y la Municipalidad Metropolitana de Lima, respectivamente. Este procedimiento se inicia con la identificación de los predios matrices que reúnen las condiciones para ser beneficiados con la habilitación urbana de oficio.

En ese contexto, la municipalidad distrital competente pone en conocimiento de los titulares registrales de los predios matrices así como de los ocupantes del predio con la respectiva notificación, el inicio del procedimiento administrativo así como la elaboración del expediente técnico que servirá de sustento para la aprobación de habilitación urbana de oficio, para finalmente expedir la respectiva resolución municipal que ordena la inscripción registral de cambio de uso de predio rústico a predio urbano del predio matriz, consecuentemente, la inscripción individual en los registros públicos por cada lote que resulte es tramitada por el titular registral, por los poseedores, o por la organización con personería jurídica que agrupe a la totalidad de titulares o poseedores.

### **2.3. Saneamiento Físico Legal**

En los puntos precedentes hemos desarrollado el concepto de habilitación urbana residencial, haciendo énfasis en los distintos procesos y caminos que existen para la transformación del suelo y la obtención de la calificación urbana. No obstante, como mencionamos en la introducción, la regla mediante la cual han crecido nuestras ciudades, incluido Lima, ha sido la informalidad. Por lo tanto, consideramos

fundamental analizar también lo que pasa con la habilitación de las ocupaciones informales. Sobre la importancia de este modo de urbanización, Driant afirma lo siguiente:

*Consideramos a la barriada como una modalidad de acceso al suelo y a la vivienda para aquella parte de la población que, por una razón u otra, se encuentra excluida de los mercados convencionales públicos y privados. La especificidad de este modo de acceso reside en la producción diferida de la vivienda. En otros términos, se crea la barriada y sus pobladores se instalan en ella antes de construirse las casas. Se trata entonces de un modo de urbanización que definiremos como un proceso constituido por varias etapas sucesivas o superpuestas. Las formas urbanas y arquitectónicas resultarán de desarrollo de esas etapas (Driant 1991, 8).*

Vemos entonces dos diferencias sustanciales. Primero es la producción retardada de la vivienda. En los procesos de habilitación urbana mencionadas, para obtener la licencia de edificación se requiere haber obtenido la aprobación de un proyecto de habilitación urbana. Asimismo, conforme hemos señalado anteriormente, para ejecutar las construcciones aprobadas por la licencia de edificación, la normativa exige haber obtenido la recepción de obras. Es decir, para construir una vivienda, la regla será haber culminado con la habilitación urbana. Por el contrario, en las ocupaciones informales del Perú la vivienda se va a construyendo poco a poco y a la par de las obras de accesibilidad que se puedan ir ejecutando.

Sobre la barriada frente al de habilitación urbana formal Driant propone el siguiente concepto:

*Las barriadas es un conjunto de viviendas formado a partir de la ocupación de un terreno por parte de familias, por iniciativa propia o por la de los poderes públicos. El terreno no goza, al momento de su ocupación, de ninguna habilitación urbana con la excepción, en ciertos casos, de un simple trazo de lotización. La adjudicación, la dotación de servicios y equipamientos públicos y la construcción de la vivienda, se llevan a cabo posteriormente a la ocupación del suelo, en un proceso lento, diferente de una barriada a otra, y cuya iniciativa, e incluso, realización, generalmente corre a cargo de la población, en el marco de la familia o de la organización de los pobladores (Driant 1991, 11)*

Como podemos ver, la construcción de la vivienda en estas zonas populares se hace no solo sin licencia de edificación, sino también al margen de los procesos de habilitación urbana que responden al planeamiento urbanístico.

En segundo lugar, otra diferencia entre al acceso informal de suelo y la habilitación urbana es el diseño del entorno y los componentes de la urbanización. En las habilitaciones urbanas formales se presentan los planos de trazado y lotización donde están precisadas los lotes, los aportes, las vías, las secciones de vías, los ejes de trazo y habilitaciones urbanas colindantes, los pavimentos, ornamentación de parques, entre otros. Todo esto es aprobado a nivel de proyecto y deberá sustentarse en la recepción de obras que fue ejecutado tal cual fue autorizado por la municipalidad distrital.

Por el contrario, en las ocupaciones informales el diseño de los componentes mínimos para habilitar el suelo se va dando progresivamente. En esta línea, no siempre los vecinos que habitan estas barriadas cuentan con todos los servicios y equipamientos públicos básicos. Se sabe que las familias que han comprado lotes en urbanizaciones informales tienen que esperar un promedio de 14 años para obtener conexiones domiciliarias (Espinoza y Fort 2020, 26). Para el caso de las pistas, veredas y parques se estima que son más de 18 años los que tienen que esperar los peruanos habitantes de las barriadas del Perú.

Es así que en el Perú se ha generado una legislación paralela a la de las habilitaciones urbanas que pueda regular las ocupaciones informales que viene desplegándose al margen de lo legal. Según Durando y Pajoni (1992), podemos entender a la regularización de la tenencia de la tierra como aquel proceso de intervención pública, expresado en disposiciones políticas, jurídicas, administrativas, así como de prácticas, que conciernen a zonas urbanas ya ocupadas, cuyo acceso se ha ejecutado en controversia con la ley, y que contribuyen a mejorarlo urbanísticamente garantizando la seguridad de la ocupación (Calderón 2016, 260).

Una de las primeras leyes que reconoció un procedimiento de titulación sobre terrenos ocupados de manera informal en el Perú, así como uno de los primeros a nivel latinoamericano fue la Ley Orgánica de Barrios Marginales o de Barriadas, Ley N° 13517 (Ortiz 2017, 154). Según Calderón, esta Ley de 1961, estableció un proceso de

saneamiento físico legal en donde el Estado debía reconocer a las barriadas, calificarlas, apoyar la provisión de servicios y la autoconstrucción. Una vez que la población cancelara por el terreno y los servicios, el Estado otorgaría los títulos de propiedad. Se planteaba un camino convencional de la regularización, que concluía con los asentamientos habilitados y los títulos otorgados”. (Calderón 2016, 260).

En otras palabras, esta Ley fue la que reconoció legalmente a las barriadas, legitimando esta como forma de crecimiento urbano. No obstante, el Estado le dio un apoyo muy reducido al saneamiento físico (Vega Centeno et al., 2019). Desde la emisión de esta Ley hemos tenido doce prorrogas a la fecha:

<b>Mes y fecha de emisión</b>	<b>Norma</b>	<b>Denominación</b>	<b>Plazo de antigüedad de las ocupaciones</b>
Febrero de 1961	Ley 13517	Ley que Declara de necesidad y utilidad públicas e interés nacional la remodelación, saneamiento y legalización de los Barrios Marginales o barriadas, existentes en las áreas urbanas y suburbanas del territorio nacional	Al 29 de setiembre de 1960
Marzo de 1981	Decreto Legislativo 51	Ley Orgánica de Municipalidades	Marzo de 1978
Mayo de 1986	Ley 24513	Declaran de necesidad y utilidad públicas y de preferente interés social, el saneamiento de la estructura físico legal de los asentamientos humanos, denominados pueblos jóvenes	Al 14 de abril de 1986
Octubre de 1989	Ley 25102	Establecen que es atribución propia de las Municipalidades Provinciales la aplicación y cumplimiento de la Ley 24513	Al 30 de agosto de 1989
Abril de 1991	Ley 25314	Declaran de necesidad y utilidad públicas e interés social, la expropiación de terrenos del ex-Fundo “El Naranjal”	Al 31 de mayo de 1990

Diciembre de 1993	Ley 26264	Declaran de necesidad y utilidad públicas el saneamiento físico-legal de AA.HH. posesionados en terrenos de propiedad fiscal, municipal o privada en el período Jun. 1990-Oct. 1993	Al 30 de octubre de 1993
Marzo de 1996	Decreto Legislativo 803	Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal	Al 31 de octubre de 1993
Diciembre de 1998	Ley 27046	Ley complementaria de promoción del acceso a la propiedad formal	Al 22 de marzo de 1996
Noviembre de 2004	Ley 28391	Ley de Formalización de la Propiedad Informal de terrenos ocupados por posesiones informales, centros urbanos informales y urbanizaciones populares	Al 31 de diciembre de 2001
Marzo de 2006	Ley 28687	Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos	AL 31 de diciembre de 2004
Noviembre de 2011	Ley 29802	Ley que amplía la vigencia del Régimen Extraordinario al Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), prevista en la Ley 28923, exonera el pago de tasas u cobros y otorga facultades excepcionales en materia de formalización de zonas afectadas por los sismos del 15 de agosto de 2007	Plazo especial zona de emergencia sismos: del 1 de enero de 2005 al 14 de agosto de 2008
Setiembre de 2015	Decreto Legislativo 1202	Decreto Legislativo que modifica el Decreto Legislativo N° 803, Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal y que dicta medidas complementarias en materia de acceso a la propiedad formal	Solo ocupaciones en terrenos estatales: del 1 de enero de 2005 al

			24 de noviembre de 2010
Octubre de 2020	Ley 31056	Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización	Al 31 de diciembre de 2015

Si bien hay considerables diferencias en cada régimen de regularización de tierras, podemos afirmar en general todas han sido medidas reactivadas desde el Estado para enfrentar la realidad de la ocupación informal peruana (Congreso de la República 2020, 12). En nuestra opinión, lo desarrollado prueba que, independientemente del diseño legal de las habilitaciones urbanas formales, las autoridades peruanas han sido muy permisivas respecto al incumplimiento de la ley.

En este sentido, dado que es previsible que se amplíe el plazo de antigüedad de las ocupaciones informales dispuestas a regularizarse, existen todos los incentivos para optar por esta modalidad de acceso a tierra en lugar de iniciar un procedimiento regular de habilitación urbana.

### **3. Los aportes reglamentarios con fines de recreación pública en Habilitaciones Urbanas Residenciales o con fines de vivienda de Lima Metropolitana.**

#### **3.1. Los aportes reglamentarios en la normativa urbanística**

Junto a las obras de accesibilidad, saneamiento, distribución de energía eléctrica e iluminación, los aportes reglamentarios son una exigencia establecida por la legislación peruana para convertir terrenos rústicos o eriazos en urbanos. El RNE determinó que estos aportes gratuitos y obligatorios son áreas y/o superficies de terreno resultantes de los procesos de habitación que son cedidos para fines de (i) recreación pública y (ii) servicios públicos complementarios<sup>37</sup>.

Respecto a los primeros, los aportes destinados para fines de recreación pública son aquellas áreas y/o superficies destinadas a la recreación activa y/o pasiva de carácter de

<sup>37</sup> Artículo Único de la Modificación de la Norma Técnica G.040, Definiciones del Reglamento Nacional de Edificaciones aprobado por la Resolución Ministerial N° 029.2021-VIVIENDA.

uso público irrestricto<sup>38</sup>. Respecto a los segundos, estos aportes están referidos a la dotación de servicios urbanos que atienden necesidades de educación, salud, comerciales, sociales, recreativas, religiosas, de seguridad, entre otros<sup>39</sup>. Como mencionamos en el capítulo anterior, dependiendo del tipo de habilitación que ejecutemos, la regulación de los aportes reglamentarios varía.

Sobre la titularidad de estos aportes reglamentarios provenientes de habilitaciones urbanas, la misma Ley Orgánica de Municipalidades<sup>40</sup> establece que son bienes cuya propiedad corresponden a las municipalidades y son inscribibles en los Registros Públicos<sup>41</sup>. El Reglamento de la Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales<sup>42</sup> confirma también que estos aportes reglamentarios son bienes de dominio público. Por ello, los aportes reglamentarios son bienes destinados al uso público de carácter inalienable, imprescriptible e inembargable sobre los cuales el Estado ejerce su potestad administrativa, reglamentaria y de tutela conforme a Ley.

Estos aportes reglamentarios deben ser transferidos cuando se haya terminado la ejecución de las obras de habilitación urbana, vale decir en la segunda etapa que es la recepción de obras. Uno de los requisitos que debe ser ingresado ante la Municipalidad Distrital con la solicitud de recepción de las obras es la copia de las minutas notarialmente legalizada con la cual se acredita la transferencia a las entidades beneficiarias con los mismos de estas áreas destinadas para aportes y/o recibos de pago de la redención, en caso de corresponder<sup>43</sup>. Sobre lo último, la normativa nacional ha establecido supuestos en los cuales se puede optar pagar los aportes en dinero y no área.

Si el cálculo de las áreas destinadas a los aportes es menor al área mínima requerida por Ley, el aporte podrá ser pagado y/o redimido en dinero<sup>44</sup>. En todos los casos en que las áreas destinadas a los aportes fueran menores a los mínimos establecidos, el monto de la redención y/o pago en dinero se calculará en base al valor arancelario del metro cuadrado conforme a los valores arancelarios vigentes<sup>45</sup>.

---

<sup>38</sup> OpCit

<sup>39</sup> OpCit

<sup>40</sup> Art. 56.6 de la Ley N° 27972

<sup>41</sup> Art. 58 de la Ley N° 27972

<sup>42</sup> Art. 3.3.2 de del Decreto Supremo N° 008-2021-VIVIENDA que aprobó el Reglamento de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales.

<sup>43</sup> Art. 19.e) del Decreto Supremo N° 006-2017-VIVIENDA

<sup>44</sup> Art. 27 de la Norma Técnica GH 020 del RNE

<sup>45</sup> Art. 16.9 del Decreto Supremo N° 029-2019-VIVIENDA

Con relación al título que sirve para formalizar la transferencia de propiedad de los lotes que han sido aportados en un procedimiento de habilitación urbana, este tema fue analizado en el CLXII Pleno del Tribunal Registral realizado mediante sesión extraordinaria modalidad no presencial los días 10 y 11 de octubre de 2016. En dicho Pleno se aprobó que el título traslativo es la resolución administrativa que aprueba la recepción de obras de la municipalidad distrital correspondiente. En esta línea, la entidad beneficiaria solo requerirá la petición de inscripción del bien a su favor sino se hizo con la inscripción de la recepción de obras.

Sobre su naturaleza jurídica, Francia en base a un recuento histórico de la normativa peruana y de la jurisprudencia del Tribunal Fiscal ha llegado a la conclusión de que se trata de un instrumento que sirve para la recuperación de plusvalías de tipo regulatorio que se sustentado en el aumento de valor del suelo como consecuencia de la acción urbanizadora y por tanto constituye un típico debe urbanístico. Asimismo, tratándose de una cesión de carácter gratuita de áreas de terreno (en especie o su equivalente en dinero) para fines de uso público, los aportes reglamentarios son prestaciones patrimoniales públicas que tienen una naturaleza no tributaria (2015, 360).

Adicionalmente a la normativa nacional, en nuestra ciudad capital tenemos la Ordenanza N° 836-MML, mediante el cual se estableció los aportes reglamentarios en los procesos de habilitación urbana en la provincia de Lima. Si bien ambas normas convergen respecto a la condición de bienes de dominio público, titularidad y formalidad jurídica para adquirir dicha condición, hay tres temas en el que difieren que son problemáticos para el objetivo del presente trabajo: el valor del pago de aportes, los porcentajes y los tipos de aportes.

A continuación, citaremos jurisprudencia de Indecopi que de cierta manera ha terminado de interpretar normas urbanísticas. A través de sus dos instancias administrativas ha probado ser un mecanismo esencial para entender el desarrollo del urbanismo y de la inversión del mercado inmobiliario (Francia 2020, 369).

### **¿Valor Arancelario o Comercial?**

Como mencionamos anteriormente, hay la posibilidad de pagar los aportes reglamentarios en dinero siempre y cuando el cálculo de área destinado a los aportes

reglamentarios resulte ser menor al área mínima requerida por las normas legales vigentes. La normativa nacional (RNE y la Ley N° 29090) establecieron que estos pagos se deben hacer a valor arancelario. No obstante, la Ordenanza Municipal expedida por la Municipalidad Metropolitana de Lima estableció que los aportes reglamentarios destinados para Parques Zonales y Renovación Urbana a que están obligados los titulares o responsables de las Habilitaciones Urbanas ejecutadas con fines Industriales, Comerciales, de Equipamiento Educativo, de Salud, y de Otros Usos Especiales, podrán ser redimidos en dinero conforme a la valorización comercial de dichas áreas, hasta antes de que se expida la Resolución que apruebe la Recepción de Obras de la Habilitación Urbana<sup>46</sup>. La Ordenanza excluyó a las habilitaciones residenciales de la valoración comercial.

Al respecto, el INDECOPI mediante Resolución N° 0059-2018-SEL-INDECOPI, de fecha 22 de marzo de 2018, declaró como barrera burocrática ilegal la exigencia de que el pago de la redención del aporte reglamentario para Parques Zonales se efectúa en base al valor comercial del área aportado en el marco del procedimiento de habilitación urbana para uso industrial y comercial. Este es un mandato de inaplicación general para todas las entidades de la administración pública de conformidad con el Decreto Legislativo N° 1256.

El INDECOPI fundamentó esta decisión precisando que esta exigencia desconoce la regulación establecida la Norma GH. 020 el RNE y el Reglamento de la Ley N° 29090 antes mencionados, los cuales han establecido que el pago de la redención en dinero de los aportes reglamentarios en los procesos de habilitación urbana para uso industrial y comercial, serán calculados en función al valor de tasación arancelaria. Si bien esta resolución fue publicada como un mandato de inaplicación general respecto a habilitaciones urbanas industriales y comerciales, a la fecha existe un proyecto de Ley de Desarrollo Urbano Sostenible del Poder Ejecutivo pendiente de ser debatido en el Congreso que propone que toda redención en dinero, incluyendo a las habilitaciones residenciales, se dará considerando el valor comercial del área<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> Art. 10 de la Ordenanza N° 836-MML

<sup>47</sup> Art. 61.4 de la Ley de desarrollo Urbano Sostenible, Proyecto de Ley N° 7660/2020-PE

## **Porcentajes del RNE vs. Ordenanza 836-MML**

En segundo lugar, la normativa metropolitana propone porcentajes de aportes distintos a los establecidos en el RNE. Esta diferencia la analizaremos con mayor detalle cuando tratemos los temas relacionados a los aportes reglamentarios para fines de recreación pública.

## **Aportes para Renovación Urbana**

En tercer y último lugar, la normativa metropolitana ha establecido un aporte para renovación urbana (FOMUR). Estos aportes serán entregados al Fondo Metropolitano de Renovación y Desarrollo Urbano, de conformidad con lo establecido en la Ordenanza N° 237-MML publicada con fecha 20 de octubre de 1999.

Recientemente, el 25 de junio de 2021, el Indecopi ha publicado el mandato de inaplicación general contenido en la Resolución N° 0216-2021/SEL-INDECOPI. Este fallo declaró barrera burocrática ilegal la exigencia de ceder el 3% de terreno como aporte reglamentario de Renovación Urbana en las habilitaciones urbanas con fines comerciales, materializada en el artículo 9 de la Ordenanza N° 836-MML.

La Decisión se basó en que a normativa metropolitana no se integra armónicamente con las normas de niveles superiores como la Ley N° 29090 o el RNE. De conformidad con la Norma Técnica TH.20 del RNE, no es exigible el pago de aportes reglamentarios en las habilitaciones urbanas para uso comercial exclusivo o uso mixto compatible con industria, salvo que el Plan de Desarrollo Urbano de la jurisdicción lo determine.

En esta línea, como el Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima Callao 1990-2010 vigente a la fecha no contempla ninguna disposición referida a los aportes de habilitaciones urbanas para uso comercial, la Municipalidad Metropolitana no estaría habilitada para imponerlo a los administrados. Es interesante como la falta de instrumentos de planificación actualizados para nuestra capital termina imposibilitando la posibilidad de recaudar estos aportes que sirven para financiar la renovación urbana de los barrios de Lima.

### 3.2. Los aportes reglamentarios para fines de recreación pública para Habilitaciones Urbanas Residenciales

El diseño de las Habilitaciones Urbanas tiene dos componentes: Uno primero referido a los espacios públicos y el otro referido a los terrenos aptos para ser edificados. Respecto a los espacios públicos, estos están constituidos por las vías de circulación vehicular y peatonal, las áreas destinadas a parques y plazas de uso público<sup>48</sup>. Respecto a las vías y las calzadas, estas son parte de las obras de accesibilidad y cuentan con otra regulación para su ejecución. Para el presente trabajo nos avocaremos a los parques y plazas como áreas de recreación pública.

Al igual que todos los aportes, las áreas de recreación pública constituyen aportes obligatorios a la comunidad y como tal deberán quedar inscritos en el Registro de Predios de SUNARP. Estas áreas destinadas a recreación pública son ejecutadas y destinadas al uso público y no podrán ser transferidas a terceros. El RNE dispone ciertas disposiciones técnicas:

- i. Elementos y Recreación Activa: Estas áreas cuentan con jardines, veredas interiores, iluminación, instalaciones para riego y mobiliario urbano. Se puede plantear como zonas de recreación activa hasta comprender el 30% del área total de la superficie destinada al área de recreación aportada<sup>49</sup>
- ii. Calculo: El área destinada al aporte reglamentario se puede calcular en porcentaje del área bruta luego de haber deducido las áreas cedidas para fines de vías expresas, arteriales y colectoras, así como las reservadas para obras de carácter regional o provincial<sup>50</sup>
- iii. Áreas mínimas: Los aportes reglamentarios destinados para cada entidad beneficiaria son ubicadas de manera concertada siendo el área mínima para Recreación Pública 800mt<sup>2</sup>. El área mínima para Parques Zonales, se calculan según Lote Normativo<sup>51</sup>

---

<sup>48</sup> Art. 1 de la Norma Técnica GH 020 del RNE

<sup>49</sup> Art. 34 de la Norma Técnica GH 020 del RNE

<sup>50</sup> Art. 27 de la Norma Técnica GH 020 del RNE

<sup>51</sup> Opcit

- iv. Ancho mínimo: El aporte reglamentario para fines de recreación pública tendrá un ancho mínimo de 25 m. En su cálculo no serán consideradas las veredas que forman parte de la sección transversal de la vía<sup>52</sup>
- v. Habilitaciones Grandes: Si el área habilitada es mayor de diez (10) hectáreas se debe considerar un área concentrada cuya extensión no sea menor al 30% del área total del aporte reglamentario requerido para fines de recreación pública<sup>53</sup>
- vi. Separadores Centrales: En caso de que los separadores centrales de las vías principales cuenten con un ancho mayor a 25 m serán considerados como áreas de recreación pública<sup>54</sup>

Los aportes reglamentarios están precisados en los respectivos capítulos que corresponde a cada clase de habilitación urbana. Como ya habíamos señalado anteriormente, las Municipalidades Provinciales están facultados para fijar el régimen de aportes de su jurisdicción, siempre y cuando estén ajustados a las condiciones específicas locales y a los objetivos señalados en su PDU<sup>55</sup>.

No obstante, vale comentar que, respecto a las habilitaciones urbanas residenciales, el RNE reconoce la facultad que tienen las Municipalidades Provinciales para ajustar la distribución de los aportes reglamentario en función de las demandas señaladas en su Plan de Desarrollo Urbano, debiendo mantener el porcentaje total correspondiente a cada clase de habilitación urbana<sup>56</sup>. Es decir, la Municipalidad Metropolitana de Lima puede cambiar los porcentajes asignados a cada tipo de aporte, pero todo debe sumar lo mismo al final.

Comparando el RNE y la Ordenanza N° 836-MML respecto a los porcentajes totales de aportes reglamentarios para habilitaciones urbanas residenciales, concluimos que las dos legislaciones no se contradicen en el porcentaje total de área que debe cederse en las habilitaciones Residenciales de Densidad Baja (13%) y de Densidad Alta (24%). La única diferencia la encontramos en las habilitaciones residenciales de densidad media

---

<sup>52</sup> Art. 29 de la Norma Técnica GH 020 del RNE

<sup>53</sup> Art. 30 de la Norma Técnica GH 020 del RNE

<sup>54</sup> Art. 32 de la Norma Técnica GH 020 del RNE

<sup>55</sup> Art. 35 de la Norma Técnica GH 020 del RNE

<sup>56</sup> Art. 10 de la Norma TH. 010 del RNE

donde el RNE establece un total de 13% frente a un 14% dispuesto por la Ordenanza de Lima.

La distribución de porcentajes se acomodó de la siguiente manera:

Habilitaciones Urbanas Tipo RDM	Recreación Pública	Parques Zonales	FOMUR	Servicios Públicos Complementarios (MINEDU)	Servicios Públicos Complementarios (Municipalidad Distrital)	Total
RNE	8%	1% (Tipo 3); 0% (Tipo 4 y 5)	-	2%	2% (Tipo 3), 3% (Tipo 4) y 0% (Tipo 5)	13%
Ordenanza 836-MML	7%	2%	1%	2%	2%	14%

Como se puede apreciar, el exceso de 1% es debido al cobro del aporte por Renovación Urbana (FOMUR) que actualmente está prohibido de ser cobrado por la Municipalidad Metropolitana de Lima en habilitaciones urbanas comerciales por no establecerlo en su Plan de Desarrollo Metropolitano. A continuación, veremos el reacomodo de porcentajes en la legislación nacional y metropolitana.

### 3.2.1 Parques y Plazas (Áreas de Recreación Pública)

#### Urbanización

Tipo Urbanización	RNE <sup>57</sup>	Ordenanza N° 836-MML <sup>58</sup>
1 (R1 /RDB)	8%	5%
2 (R2 / RDB)	8%	5%
3 (R3 / RDM)	8%	7%
4 (R4/ RDM)	8%	7%
5 (R3, R4, R5, R6 y R8/ RDM y RDA)	8%	8% (Para RDM y RDA)
6 (R5, R6 y R8/ RDA)	15%	16%

<sup>57</sup> Art. 10 de la Norma TH. 010 del RNE

<sup>58</sup> Cuadro N°1 y N° 2 del art. 8 de la Ordenanza N° 836-MML

## Vivienda Taller

En este tipo de habilitaciones las características de diseño son las mismas con las que cuentan las habilitaciones para uso de vivienda o urbanización tipo 3, por tanto, el área del aporte reglamentario que se exige es de 8%.

## Club, Temporal o Vacacional

En este tipo de habilitaciones no se exige la entrega de aportes reglamentarios para fines de recreación pública.

### 3.2.2. Parques Zonales

Si bien toda habilitación urbana debe tener áreas de recreación pública, los que no podrán ser transferidos como mencionamos anteriormente, no toda habilitación urbana debe contar con un parque zonal. Los parques zonales se construyen y habilitan conforme a los planes reguladores metropolitanos. Así, con el valor de los lotes transferidos al SERPAR, la entidad puede vender en pública subasta los lotes que se asignan en las habilitaciones urbanas<sup>59</sup>.

Retirada jurisprudencia de SUNARP ha afirmado que los aportes de SERPAR podrán ser transferidos ya que se tratan de bienes de dominio privado. Distinta situación es si el área aportada a SERPAR sea destinado a parque zonal, esta adquirirá la calidad de bien de dominio público.

Así, las áreas en las que se levantan parques metropolitanos y zonales sí constituyen bienes de dominio público. No obstante, no todo aporte reglamentario otorgado en dinero a SERPAR se destinará a parque metropolitano zonal.

## Urbanizaciones

Tipo Urbanización	RNE <sup>60</sup>	Ordenanza N° 836-MML <sup>61</sup>
1 (R1 / RDB)	2%	4%
2 (R2 / RDB)	2%	4%

<sup>59</sup> Resolución N° 587-2020-SUNARP-TR-L

<sup>60</sup> Art. 10 de la Norma TH. 010 del RNE

<sup>61</sup> Cuadro N°1 y N° 2 del art. 8 de la Ordenanza N° 836-MML

3 (R3 / RDM)	1%	2%
4 (R4/ RDM)	-	2%
5 (R3, R4, R5, R6 y R8/ RDM y RDA)	-	2%
6 (R5, R6 y R8/ RDA)	2%	2%

### **Vivienda Taller**

En este tipo de habilitaciones las características de diseño son las misma con las que cuentan las habilitaciones para uso de vivienda o urbanización tipo 3, por tanto, el área del aporte reglamentario que se exige es de 8%.

### **Club, Temporal o Vacacional**

En este tipo de habilitaciones no se exige la entrega de aportes reglamentarios para fines de recreación pública.

Como podemos apreciar, los porcentajes requeridos por la Ordenanza N° 836-MML son mayores a los requeridos por el RNE. Actualmente no existe un mandato de inaplicación respecto al cobro de estos porcentajes mayores en casos de habilitaciones urbanas residenciales. No obstante, Indecopi ha publicado dos mandatos de inaplicación sobre habilitaciones urbanas industriales y comerciales.

Respecto del primero, cabe precisar que este fue publicado el 14 de noviembre de 2018, pues mediante Resolución N° 0329-2018/SEL-INDECOPI se declaró como barrera burocrática ilegal la exigencia de efectuar o ceder aportes reglamentarios por concepto de “Parques Zonales – Servicios de Parques de Lima” equivalente al cinco por ciento del predio, contenida en el artículo 9 de la Ordenanza N° 836-MML.

El sustento que uso el INDECOPI es que la Municipalidad Metropolitana de Lima desconoció la Norma TH.030 del RNE que establece que el porcentaje es de uno por ciento y no de cinco. Por lo tanto, en base al Principio de Unidad en los procesos de habilitación urbana, prima la legislación nacional sobre la local.

Sobre el segundo, el 23 de marzo de 2021 contenido en la Resolución N° 0207-2021/SEL-INDECOPI sobre habilitaciones urbanas comerciales. Este es muy parecido

a la declaración de barrera burocrática por pagos de aporte reglamentarios para Renovación Urbana.

Mediante dicho fallo la autoridad administrativa ha declarado como barrera burocrática ilegal la exigencia de ceder el 5% de terreno como aporte reglamentario para parques zonales en este tipo de habilitaciones, materializado en el artículo 9 de la Ordenanza N° 836-MML. La Sala sustentó esta decisión en base a los artículos 2 y 36 del Texto Único Ordenando de la Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y Edificaciones. Estos artículos establecen que las normas locales deben integrarse armónicamente con las normas de los niveles superiores de gobierno, como lo son las normas de carácter nacional. Siendo el RNE el que establece una exención de pago de aportes reglamentarios para habilitaciones comerciales, prima este criterio sobre el de la Ordenanza metropolitana<sup>62</sup>.

### **3.3. Aspectos críticos sobre los aportes reglamentarios para fines de recreación pública en las Habilitaciones Urbanas residenciales o con fines de vivienda de Lima Metropolitana**

#### **3.3.1. Exención**

Entendemos a la exención como aquella libertad impuesta por la legislación urbanística para eximirse de alguna carga u obligación. En tal sentido, para explicar este tema en los procesos de habilitación urbana podemos citar a la habilitación urbana de oficio que es procedimiento administrativo que esta liberada del pago de aportes reglamentarios, incluidos los relacionados a la generación de espacios público. Sin embargo, la

---

<sup>62</sup> Siendo el RNE una norma nacional, la Ordenanza N° 836-MML no puede ir en contra de esta. La Norma Técnica TH.20 del RNE dispone que (i) en las habilitaciones urbanas para uso comercial exclusivo o uso mixto compatible con industria, los aportes no resultan exigibles salvo que el Plan de Desarrollo Urbano de la jurisdicción correspondiente lo determine. Asimismo, el RNE dispone que (ii) en las habilitaciones urbanas para uso comercial mixto compatible con vivienda, los aportes se determinan en función a la densidad residencial. Dado que el Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima Callao 1990-2010 vigente a la fecha no contempla ninguna disposición referida a los aportes de las habilitaciones urbanas, en especial, para aquellas destinadas a uso comercial, que habilite a la Municipalidad de Lima a imponerlas, esta no puede cobrarlas. Por otro lado, se consideró que la Municipalidad no acreditó que el aporte reglamentario para parques zonales en habilitaciones urbanas con fines comerciales para uso mixto compatible con vivienda, haya sido impuesto considerando el factor de densidad residencial.

legislación urbanística<sup>63</sup> establece qué de existir áreas destinadas a recreación pública, educación, salud y otros fines, éstas serán consideradas en la habilitación urbana de oficio e independizadas según corresponda. Asimismo, las habilitaciones urbanas de oficio están liberados de los pagos por derecho de tramitación, así como que tampoco están sujetas al silencio administrativo positivo.

De esta manera, de cumplir con las características impuestas por la normativa urbanística, para la aprobación de la Habilidad Urbana de Oficio en el expediente técnico se debe presentar el Plano de lotización que contiene el perímetro del terreno; la lotización, las vías, aceras y bermas; áreas de equipamientos de ser el caso y la identificación de los terrenos que físicamente han sido destinadas a aportes que pueden ser materia de comunicación a las entidades públicas beneficiadas<sup>64</sup>.

En cuanto a los tipos de habilitación urbana residencial, encontramos que las habilitaciones para uso de vivienda tipo club, temporal o vacacional no se les exige aportes para recreación pública<sup>65</sup>.

### **3.3.2. Redención y Reducción**

La legislación urbanística peruana permite que cuando el cálculo de área de aporte sea menor al área mínima requerida, el aporte pueda ser redimido y/o pagado en dinero. En tal sentido, en todos los casos en que las áreas de aporte resultarán ser menores a los mínimos establecidos, el monto de la redención en dinero se calculará en base al valor arancelario del metro cuadrado<sup>66</sup>.

Asimismo, en los casos que corresponden, el valor de la redención de los aportes reglamentarios será calculada en base al valor de tasación arancelaria por metro cuadrado del terreno urbano, conforma a lo dispuesto en el RNE y los valores arancelarios vigentes<sup>67</sup>. El problema con esto es que el dinero que se trasfiere a la administración pública no necesariamente se convierta en la creación de un nuevo parque o una plaza, a diferencia de cuando se cede área en metros cuadrados.

---

<sup>63</sup> Art. 41.2 del Decreto Supremo N° 029-2019-VIVIENDA

<sup>64</sup> Art. 46.c del Decreto Supremo N° 029-2019-VIVIENDA

<sup>65</sup> Art. 31 de la Norma Técnica TH 010 del RNE

<sup>66</sup> Art. 27 de la Norma Técnica GH 020 del RNE

<sup>67</sup> Art. 16.9 del Decreto Supremo N° 029-2019-VIVIENDA

Por otro lado, dado que el RNE y la Ordenanza N° 836-MML excluyen de la tasación comercial para el pago de aportes reglamentarios de las habilitaciones urbanas residenciales, este tipo de habilitación no se encuentra en los problemas de las habilitaciones comerciales e industriales a las que si se les imponía tasación comercial en lugar de la arancelaria dispuesta por el RNE.

Vale mencionar también que, comparando los porcentajes regulados por la legislación nacional y metropolitana, encontramos que los porcentajes regulados presentan diferencias que están permitidas ya que el RNE permite cambiar los porcentajes siempre y cuando las sumas totales de aportes no cambien. Así, creemos que para las habilitaciones urbanas residenciales no se podrá interponer denuncia por barrera burocrática de manera análoga al caso de la habilitación urbana industrial donde la TH.030 no habilita a cambiar los porcentajes de aportes.

#### **3.3.4. No pago y regularización**

Aplicación de la normativa sobre regularizaciones de ocupaciones informales es el problema fundamental para el financiamiento de parques, plazas y espacios públicos por aportes reglamentarios.

Según Espinoza y Fort, a través de la inversión pública en servicios de infraestructura, el Estado subsidia indirectamente a los hogares que adquieren lotes en urbanizaciones informales, lo que fomenta la adquisición de terrenos por vía irregular. De esta manera, estos subsidios indirectos del Estado a las urbanizaciones informales elevan el precio del suelo urbano, lo que aumenta la rentabilidad de los promotores inmobiliarios informales y afecta la viabilidad de las habilitaciones urbanas formales (2020, 5).

Como hemos podido ver a lo largo del trabajo, las habilitaciones urbanas formales requieren de un conjunto de obras físicas y pagos de aportes para poder ser culminadas. No obstante, el saneamiento físico legal no requiere de ningún tipo de pago. Por lo tanto, si se sabe que el Estado ha fomentado la regularización de ocupaciones informales que no pagan ningún tipo de aporte, el problema prioritario no es la habilitación urbana formal, sino el modelo regularizador que no asegura la suficiente dotación de espacios públicos.

#### 4. Conclusiones

- En el Perú el proceso de urbanización ha sido y es informal desde siempre. En el caso de Lima Metropolitana se ha seguido esta tendencia de crecimiento urbano al margen de la legalidad, lo que ha venido incentivando que promotores inmobiliarios inescrupulosos a fin de obtener mayores beneficios económicos estén incumpliendo normas legales vigentes que regulan la entrega de áreas de terreno como aportes reglamentarios para fines de recreación pública, así como para los servicios públicos complementarios, tales como educación, salud y otros fines, en los procesos de habilitación urbana.
- El déficit de áreas destinadas a fines de recreación pública en Lima Metropolitana es el resultado del crecimiento urbanístico desordenado y no planificado que se viene proliferando en nuestra ciudad capital, siendo una de las causas para la deficiente provisión de espacios públicos, el modelo de urbanización que impera en el Perú donde predominan las lotizaciones informales así como las ocupaciones informales, agravándose el problema debido a que la legislación peruana en su rama urbanística cuando se trata de defender la entrega de los aportes reglamentarios es sumamente permisiva, lo que viene desalentado la generación de áreas de dominio público por medio de los aportes reglamentarios.
- Las últimas modificaciones realizadas a las normas de regularización de lotizaciones y/o ocupaciones informales agrava el problema en Lima Metropolitana, pues ello viene generando condiciones favorables para que este modelo informal se perpetúe en nuestra ciudad capital, pues en esta línea donde impera la informalidad no será posible obtener los aportes reglamentarios obligatorios y necesarios para mejorar las características de habitabilidad en Lima Metropolitana, más aún si se sigue fomentando la regularización de lotizaciones y/o ocupaciones informales año tras años.
- Más allá de lo encontrado en el mundo de la urbanización informal, la normativa urbanística que regula la entrega de los aportes reglamentarios que deben realizar los inversionistas y/o desarrolladores inmobiliarios para convertir un predio rústico en urbano es sumamente flexible, agravándose el problema por la poca capacidad de fiscalización que tienen las municipalidades distritales y la corrupción imperante en los diferentes niveles de los gobiernos locales distritales en Lima Metropolitana.

## 5. Recomendaciones

- Teniendo en consideración que la aplicación de la normativa sobre regularizaciones de ocupaciones y/o lotizaciones informales es la principal causa para la proliferación de la informalidad en el crecimiento urbanístico de Lima Metropolitana se recomienda promover la derogación de esta legislación paralela que viene desincentivando la ejecución de procesos de habilitación urbana en Lima Metropolitana.
- Considerando que el déficit de áreas destinadas a fines de recreación pública en Lima Metropolitana es el resultado del crecimiento urbanístico desordenado y no planificado se recomienda la emisión de un instrumento de planificación urbanística que establezca nuevos porcentajes para la entrega de aportes reglamentarios que respondan al déficit de espacios públicos en Lima Metropolitana.
- Advirtiendo la poca capacidad de fiscalización de las municipalidades distritales, así como la corrupción imperante en los diferentes niveles de los gobiernos locales distritales, se recomienda crear un ente autónomo dependiente del Ministerio de Vivienda y Construcción a fin de que asuma la responsabilidad de llevar a cabo los procesos de habilitación urbana, para de esta forma garantizar el irrestricto cumplimiento de las normas legales urbanística que regulan la entrega de los aportes reglamentarios para fines de recreación pública, así como para los servicios públicos complementarios.

## 6. Bibliografía

Arata, M. (2020) “La regulación de los procesos de habilitación urbana como reflejo del estado actual del urbanismo en el Perú”. Revista THEMIS 2020. Pp. 135.

(2020) “La regulación de los procesos de habilitación urbana como reflejo del estado actual del urbanismo en el Perú”.

[https://www.youtube.com/watch?v=6J84K2HitBE&ab\\_channel=VIVIENDALive](https://www.youtube.com/watch?v=6J84K2HitBE&ab_channel=VIVIENDALive)

Becerra, J (2018) “Los Aportes Reglamentarios en el marco del procesos de regularización de una habilitación urbana ejecutada”. *PUCP*

Berrospi, S. (1997). *La Habilitación Urbana: Procedimiento e Inscripción*. Lima. P. 100.

Calderón, Julio (2016) *La ciudad ilegal. Lima en el siglo XX*. Lima: Punto Cardinal.

Calderón, Julio (2017) “La insoportable levedad de la Planificación Urbana y lo legal informal en el Perú”. *DESCO El arte del desgobierno*. Serie: Perú Hoy N° 31 / Julio 2017.

Congreso de la Republica (2018). Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 1311/2016-CR y 1312/2016-CR, Ley de Gestión de Protección de los Espacios Públicos de 12 de octubre de 2018

Driant, Jean-Claude y Gustavo Riofrio (1987) *¿Qué vivienda han construido? Nuevos problemas en viejas barriadas*. Lima: Institut français d'études andines.

Driant, Jean-Claude (1991) *Las barriadas de Lima: Historia e interpretación*. Lima: Institut français d'études andines.

Espinoza, A y Ricardo Fort (2020) “Mapeo y Tipología de la Expansión Urbana en el Perú”. *ADI Perú y GRADE*. Lima.

Francia Acuña, Laura

(2015) “Los Aportes Reglamentarios en el Perú”. *Revista Derecho & Sociedad*. Lima, número 45, Pág. 353-363.

(2020) “El control urbano y barreras de acceso al mercado: el rol de Indecopi”. En *Propiedad Enfoque Urbanístico y Registral. Themis: Lima*. pp. 355-373.

García-Montufar, Guillermo. (2000) “La Regulación de las habilitaciones urbanas”. En *Homenaje a José León Barandiarán*. Lima, número 2, Pag. 603-617.

González, G. (2011) *Derecho Urbanístico. Jurista Editores: Lima*.

Monteza, Carlos y Arrieta Pongo, Alejandro (2010) *Temas de inversión inmobiliaria. Un caso de pago en dinero de aportes de habilitación urbana en el Derecho Urbanístico Peruano*. *Revista Athina*. Lima, número 8, año 4, pp. 133-144.

Ojo Público, Espacio & Análisis (2021) *Cartografía de la desigualdad. Sobrevivir la pandemia y las cuarentenas sin parques ni áreas de esparcimiento en Lima y Callao. Ojo Público*.

<https://ojo-publico.com/especiales/cartografia-de-la-desigualdad/index.html>

Ortiz, Iván (2017) *Introducción al derecho urbanístico*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.

Vega – Centeno, P., Dammert, M., Moschella, P., Vilela, M., Bensus, V., Fernandez de Cordova, G. y Pereyra, O. (2019). *Las Centralidades de Lima Metropolitana en el Siglo XXI. Una Aproximación empírica*. Lima: CIAC, Facultad de Arquitectura y Urbanismo PUCP.

Webb, Richard, Beuermann, Diether. y Revilla, Carla. (2006). *La construcción del derecho de propiedad. El caso de los asentamientos humanos en el Perú*. Lima: Colegio de Notarios de Lima.

### **Normas legales.**

Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades. Lima, 26 de mayo de 2003.

Texto Único Ordenado de la Ley N° 29090, Ley de Regularización de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones, aprobado con Decreto Supremo N° 006-2017-VIVIENDA. Lima, 27 de febrero de 2017.

Decreto Supremo N° 029-2019-VIVIENDA. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Licencias de Habilitación Urbana y Licencias de Edificación. Lima 04 de noviembre de 2019.

Decreto Supremo N° 011-2006-VIVIENDA. Decreto Supremo que aprueba 66 Normas Técnicas del Reglamento Nacional de Edificaciones – RNE. Lima 05 de mayo de 2006.

Decreto Supremo N° 022-2016-VIVIENDA. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible. Lima 22 de diciembre de 2016.

### **Jurisprudencia**

Tribunal Constitucional del Perú

Sentencia recaída en los Expedientes N° 01784-2015-PA/TC y 03106-2015-PA/TC

Sentencia recaída en el Expediente N° 00013-2017-PI/TC Caso del Parque Mariscal Ramón Castilla. 9 de junio de 2020