

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE DERECHO



Zonificación Urbana y Derecho de Propiedad: posibles soluciones al conflicto entre el procedimiento de cambio de zonificación y su vulneración al derecho de propiedad en Lima Metropolitana

Trabajo de Investigación para obtener el grado académico de Bachillera en Derecho presentado por:

Tomanguillo Vasquez, Joanna Cristina

Asesora:

Mitta Flores, Alicia Verónica

Lima, 2021

RESUMEN

La zonificación es indispensable para definir el destino económico de un inmueble pues establece qué actividad económica puede desarrollarse en determinada zona. El procedimiento de cambio de zonificación puede ser considerado como una limitación al derecho de propiedad, basado en el bien común. Nuestra investigación se centrará en el conflicto entre el procedimiento de cambio de zonificación y su vulneración al derecho de propiedad en Lima Metropolitana, conforme a la Ordenanza Municipal 2086-2018 MML. Los problemas que se analizará son los siguientes: i) falta de un Plan de Desarrollo Urbano de Lima Actual; ii) no se tiene una vía específica para recurrir a las instancias judiciales e impugnar la ordenanza municipal que aprueba o deniega la solicitud de cambio de zonificación; iii) la falta de orden y sistematización de las normas que regulan la zonificación y el procedimiento de cambio de zonificación; y, iv) no se da un acceso directo al Formulario Único Vecinal sobre estos procedimientos. Se analizará el derecho de propiedad, la zonificación y la normativa de la materia junto a casuística sobre el tema. Con lo cual, se propondrá alternativas de solución como la reforma del marco normativo y metodológico para la elaboración de un Plan de Desarrollo Urbano actual, la sistematización y orden del sistema normativo de la zonificación y cambio de zonificación; y, la implementación de vía de acceso única del formulario único de consulta vecinal a la Municipalidad Metropolitana de Lima.

Palabras Clave: Zonificación, zonificación urbana, Plan de Desarrollo Urbano, derecho de propiedad, tutela de derecho de vecinos.

ABSTRACT

Zoning is essential to define the economic destination of a property as it establishes what economic activity can take place in a certain area. The zoning change procedure can be considered as a limitation to property rights, based on the common good. Our investigation will focus on the conflict between the zoning change procedure and its violation of property rights in Metropolitan Lima, in accordance with Municipal Ordinance 2086-2018 MML. The problems to be analyzed are the following: i) lack of a Current Urban Development Plan for Lima; ii) there is no specific way to go to court and challenge the municipal ordinance that approves or denies the zoning change request; iii) the lack of order and systematization of the rules that regulate zoning and the zoning change procedure; and, iv) there is no direct access to the Unique Neighborhood Form on these procedures. Property law, zoning and regulations on the matter will be analyzed along with casuistry on the subject. With which, alternative solutions will be proposed such as the reform of the normative and methodological framework for the elaboration of a current Urban Development Plan, the systematization and order of the normative system of zoning and change of zoning; and, the implementation of a single access route for the single neighborhood consultation form to the Metropolitan Municipality of Lima.

KEY WORDS: Zoning, urban zoning, Urban Development Plan, property rights, protection of the rights of neighbors.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO 1: EL DERECHO DE PROPIEDAD	7
1.1. DEFINICIÓN.....	7
1.2. CARACTERÍSTICAS DEL DERECHO DE PROPIEDAD	9
1.3. LÍMITES AL DERECHO DE PROPIEDAD EN LA NORMATIVA PERUANA	10
CAPÍTULO 2: LA ZONIFICACIÓN URBANA.....	12
2.1. DEFINICIÓN DE ZONIFICACIÓN	12
2.1.1. ZONIFICACIÓN URBANA	13
2.2. NORMATIVA SOBRE ZONIFICACIÓN URBANA EN EL PERÚ	14
CAPÍTULO 3: LAS PROBLEMÁTICAS DEL PROCEDIMIENTO DE CAMBIO DE ZONIFICACIÓN Y SU AFECTACIÓN ILEGÍTIMA AL DERECHO DE PROPIEDAD CONFORME A LA ORDENANZA MUNICIPAL 2086-2018-MML	22
3.1. CRITERIOS OBJETIVOS INSUFICIENTES.....	22
3.1.1. NORMATIVA CONFUSA Y DESORDENADA	23
3.1.2. FALTA DE UN PLAN DE DESARROLLO URBANO ACTUAL	27
3.2. LAS PARTES DENTRO DEL PROCEDIMIENTO DE CAMBIO DE ZONIFICACIÓN.....	29
CAPÍTULO 4: POSIBLES SOLUCIONES A LAS PROBLEMÁTICAS DEL PROCEDIMIENTO DE CAMBIO DE ZONIFICACIÓN.....	35
4.1. REFORMAR EL MARCO NORMATIVO Y METODOLÓGICO PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE DESARROLLO URBANO.....	35
4.2. SISTEMATIZACIÓN Y ORDEN DEL SISTEMA NORMATIVO DE LA ZONIFICACIÓN Y CAMBIO DE ZONIFICACIÓN.....	37
4.3. IMPLEMENTACIÓN DE VÍA DE ACCESO ÚNICA DEL FORMULARIO ÚNICO DE CONSULTA VECINAL A LA MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA.....	39
CONCLUSIONES	41
ANEXOS	42



INTRODUCCIÓN

La zonificación es indispensable para definir el destino económico de un inmueble pues establece qué actividad económica puede desarrollarse en determinada zona. Pese a ello, el procedimiento de cambio de zonificación para Lima depende de una decisión política, a cargo del Concejo Metropolitano de Lima, que puede tomar años, así como conllevar una vulneración al derecho de propiedad de los propietarios posteriores.

En ese sentido, como críticas a la zonificación y la planificación, podemos referirnos a lo señalado por Enrique Pasquel¹ en “Lima la horrible: propiedad, zonificación y el mito del planeamiento urbano” del año 2005, quien nos refiere a tres tipos de críticas: teórica, práctica y económica. Por un lado, la crítica teórica señala que la zonificación y la planificación tienen fines u objetivos contrarios. Por otro lado, la crítica práctica refiere que existe una deficiencia en la información de los planificadores y que la decisión política está expuesta a intereses particulares, presión de ciertos grupos, falta de continuidad, corrupción y a la consulta vecinal. Finalmente, la crítica económica señala los altos costos de producción que afectan el derecho a la vivienda.

Así pues, con lo afirmado por Pasquel, podemos notar los riesgos que conlleva el cambio de zonificación y su relación con una posible vulneración al derecho de propiedad; por lo que, desde nuestra investigación queremos corregir aquellas deficiencias en el procedimiento de cambio de zonificación que conllevan la exposición de esta decisión política a lo mencionado anteriormente.

Si bien es cierto, el derecho a la propiedad no es absoluto, cuenta con límites determinados por la constitución o la normativa. Asimismo, este procedimiento en sí mismo, también puede ser considerado como una limitación al derecho de propiedad, que se basa en el bien común; sin embargo, es de suma relevancia el revisar la normativa asociada a esta materia para determinar los tipos de

¹ PASQUEL, Enrique. “Lima La Horrible: Propiedad, Zonificación y el mito del planeamiento urbano”. En Revista de Economía y Derecho. 2005. Lima pp. 67-82.

límites que dicho procedimiento conlleva, centrándonos en la zonificación urbana en Lima Metropolitana.

Por todo ello, el presente artículo tiene el objetivo de proponer soluciones al conflicto entre la zonificación y el derecho de propiedad en Lima Metropolitana suscitado por el procedimiento de cambio de zonificación regulado por la Ordenanza Municipal 2086-2018-MML.

En ese sentido, como hipótesis de la presente investigación señalamos que: i) existe una falta de criterios objetivos suficientes, en tanto no existe un Plan de Desarrollo Urbano de Lima Actual; ii) no se tiene una vía específica para recurrir a las instancias judiciales e impugnar la ordenanza municipal que aprueba o deniega la solicitud de cambio de zonificación; iii) existe una falta de orden y sistematización de las normas que regulan la zonificación y el procedimiento de cambio de zonificación, lo cual hace de difícil acceso y entendimiento dicha normativa; y, iii) no se da un acceso directo al Formulario Único Vecinal sobre estos procedimientos, es decir, se vulneraría el derecho de participación de los vecinos en una decisión como esta.

Para cumplir con los objetivos señalados anteriormente, se analizará el derecho de propiedad, la zonificación, lo que implica el cambio de zonificación, la normativa de la materia, así como la casuística sobre el tema. Con lo cual, se pueda proponer una regulación adecuada que garanticen una correcta limitación al derecho de propiedad sin trasgredir el derecho de terceros fundamentado en un “bien común”.

CAPÍTULO 1: EL DERECHO DE PROPIEDAD

1.1. DEFINICIÓN

El derecho de propiedad se encuentra reconocido en el ordenamiento peruano, tanto en el código civil como en la constitución política; siendo complementarias ambas definiciones.

Para referirnos a la noción civil, podemos remitirnos a lo señalado por Francisco y Jorge Avendaño², quienes consideran que la propiedad es el poder jurídico más amplio y completo que las personas pueden tener, en virtud del cual un bien o conjunto de bienes, sean corporales o incorporales, quedan sometidos al señorío de la persona. Este señorío pleno se refleja en las facultades que tiene la personas sobre sus bienes, que son todas las posibles. Siguiendo esta noción de propiedad, el artículo 923 del Código Civil peruano señala: “la propiedad es el poder jurídico que permite usar, disfrutar, disponer y reivindicar un bien. Debe ejercerse en armonía con el interés social y dentro de los límites de la ley.”

En ese sentido, podemos señalar que el derecho de propiedad es un poder jurídico que conlleva las facultades de uso, disfrute, disposición y reivindicación; sin embargo, estas no son las únicas facultades de un propietario.

Ahora bien, la noción civil de propiedad difiere de su concepto constitucional recaído en la sentencia del Tribunal Constitucional del 11 de noviembre del 2013, expediente N° 008-2003-AI/TC, el cual se remite a lo establecido en los incisos 8) y 16) del artículo 2° de la Constitución, según los cuales el concepto constitucional de la propiedad difiere y, más aún, amplía los contenidos conferidos por el derecho civil. Pues, mientras que en este último el objeto de la propiedad son las cosas u objetos materiales susceptibles de valoración, para el derecho constitucional la propiedad no versa solo sobre el marco del dominio y de los derechos reales, sino que abarca y se extiende a la pluralidad *in totum* de

² AVENDAÑO, Jorge y AVENDAÑO, Francisco. Derechos Reales. Lima, Fondo Editorial PUCP, 2017.

los bienes materiales e inmateriales que integran el patrimonio de una persona que son susceptibles de apreciación económica.

De esta manera, la propiedad puede ser entendida en términos civiles como el poder jurídico que permite usar (servirse del bien), disfrutar (percibir frutos del bien), disponer (prescindir del bien, deshacerse de la cosa sea jurídica o físicamente) y reivindicar bienes (recuperar el bien de manera imprescriptible); y, en sentido constitucional, como la titularidad que comprende todos los derechos patrimoniales de la persona.

De lo señalado anteriormente podríamos entender que la propiedad es un derecho absoluto; sin embargo, debemos tener en consideración que, tal y como, señala el artículo 923 la propiedad debe ejercerse en armonía con el interés social y dentro de los límites de la ley.

En ese sentido, es válido preguntarnos a que se refiere esta norma con el llamado “interés social”, puesto que, si bien las constituciones de 1933 y 1979 lo señalaban explícitamente como referente obligatorio para el ejercicio del derecho de propiedad, la actual Constitución no hace referencia alguna al interés social, sino que lo reemplazó por la noción de bien común regulado en su artículo 70°, este cambio se sustenta en el rechazo de la opinión pública de dos expropiaciones en las que fue invocado como causal expropiatoria: la de los predios rústicos para la reforma agraria y la de la banca (que no llegó a ejecutarse). Jorge Avendaño³ encuentra una diferencia entre ambos términos:

- Bien común es el bien general, el bien de todos; bien es beneficio.
- Interés social es el que puede tener un grupo social determinado; interés responde la satisfacción de una necesidad.

Por lo tanto, la diferencia entre bien común y el interés social reside en que, el primero alude al bien de todos; mientras que, el segundo, alude a grupos sociales que pueden ser indeterminados.

³ AVENDAÑO, Jorge. “Definición de la propiedad”, en: *Código Civil comentado*, 2.ª edición, Tomo V, Derechos reales, 2007, p. 139.

Así pues, el propietario al ejercer sus facultades de usar, disfrutar, disponer y reivindicar, debe hacerlo de acuerdo al bien común. Pero, además, debe actuar dentro de los límites establecidos por ley, los cuales serán desarrollados en el acápite 1.3.

1.2. CARACTERÍSTICAS DEL DERECHO DE PROPIEDAD

La propiedad doctrinariamente ha sido reconocida como un derecho real, absoluto, exclusivo y perpetuo. En primer lugar, la propiedad es el derecho real por excelencia, pues establece la relación directa entre titular y el bien, el propietario no requiere de un intermediario para el ejercicio de sus facultades. Además, la propiedad es *erga omnes*, es decir, se ejercita y es oponible a todos.

En segundo lugar, es un derecho absoluto, lo que significa que se le confiere al propietario las facultades de usar, disfrutar, disponer y reivindicar del bien objeto del derecho; cabe señalar, que es un derecho absoluto porque es el único que confiere todas estas facultades juntas. Sin embargo, como hemos venido advirtiendo, la propiedad sí tiene limitaciones, que hoy en día, han venido creciendo en extensión y número. Una de esas limitaciones es la materia central de la presente investigación.

En tercer lugar, es un derecho exclusivo, en tanto no deja lugar o espacio para otra titularidad; en otras palabras, no puede haber dos propietarios de un bien, salvo que sea el caso de copropiedad o de comunidades en general, en cuyo caso la exclusividad será de la copropiedad o comunidad. La exclusividad es el carácter esencial del derecho de propiedad pues incentiva la inversión en bienes y permite que se use de manera más eficiente, ya que es el propietario quien decide cual es la finalidad económica de su bien. Es por la exclusividad que se determina el valor del bien, así como se facilita la transferencia y gravamen de estos.

Finalmente, es un derecho perpetuo, porque no se extingue por el solo no uso, lo cual hace que la prescripción extintiva no afecte a la propiedad y que la acción

reivindicatoria sea imprescriptible. Para que se pierda como tal la propiedad, caben los siguientes supuestos: el abandono y la prescripción adquisitiva.

1.3. LÍMITES AL DERECHO DE PROPIEDAD EN LA NORMATIVA PERUANA

Hay dos tipos de límites al derecho de propiedad: los que nacen de ley y las que se originan en un pacto o contrato. En el presente acápite nos centraremos en los que nacen de la ley, los cuales versan sobre imponer prohibiciones al ejercicio de este derecho. Se produce, de esta manera, un recorte al poder jurídico que impide al propietario a actuar con total libertad sobre el bien, sin perder la propiedad misma ni el poder ejercer los atributos del dominio.

Las restricciones legales a la propiedad tienen como fuentes a la Constitución, al Código Civil, otras leyes o normas municipales. Tal como se señaló en el acápite 1.1., el artículo 70 de la Constitución refiere que la propiedad debe ejercerse en armonía con el bien común y dentro de los límites de la ley; sin embargo, la norma también agrega que no puede privarse a nadie de su propiedad sino, exclusivamente, por causa de seguridad nacional o necesidad pública, declarada por ley y previa indemnización justipreciada que incluya la compensación por el eventual perjuicio. Es importante distinguir la privación de la propiedad (expropiación) de los límites a su ejercicio.

Con respecto a los límites del derecho de propiedad, el Código Civil señala en el artículo 923° que la propiedad debe ejercerse dentro de los límites de la ley, lo cual concuerda con lo establecido en el artículo 70 de la Constitución; y, en el artículo 925° señala que las restricciones legales establecidas a consecuencia de necesidad pública, utilidad pública o del interés social, no pueden ser modificadas o suprimidas por acto jurídico. En otras palabras, un contrato privado o entre particulares no puede cambiar ni suprimir una restricción legal a la propiedad.

Ahora bien, debemos resaltar que, los principales límites al ejercicio del derecho de propiedad se encuentran vinculados a la propiedad predial y, tal como, regula el artículo 975° del Código Civil, la propiedad predial queda sujeta a la

zonificación, a los procesos de habilitación y subdivisión y a los requisitos y limitaciones establecidos por las disposiciones respectivas.

Considerando todo ello, en el siguiente capítulo se desarrollará el significado de la zonificación, cómo es que el cambio de zonificación podría llegar a vulnerar el derecho de propiedad si esta es un límite legalmente reconocido a este derecho y el procedimiento que lo regula; centrándonos con fines de la presente investigación en la zonificación urbana.



CAPÍTULO 2: LA ZONIFICACIÓN URBANA

2.1. DEFINICIÓN DE ZONIFICACIÓN

En primer lugar, la definición normativa de “zonificación” señala que esta es el instrumento técnico-normativo del Plan de Desarrollo Urbano que identifica el uso del suelo urbano y divide una ciudad, o un área metropolitana en zonas o barrios de uso compatible y generalizado, a fin de promover un desarrollo urbano sostenible. Podemos ejemplificar ello señalando los siguientes tipos de zonas: zonas residenciales, destinadas al uso de vivienda, pudiendo aceptar además otros usos compatibles; zonas industriales, destinadas a la ubicación y funcionamiento de establecimientos de producción; zonas comerciales, destinadas a la ubicación y funcionamiento de establecimientos de compra-venta de productos; entre otras.

En ese sentido, la zonificación tiene naturaleza normativa, pues es una norma que regulará los usos del suelo con alcance general en la jurisdicción de la Municipalidad Provincial, mediante la aprobación de una ordenanza. Su aprobación y modificación son competencias de las Municipalidades Provinciales mediante Ordenanza Municipal, según el artículo 79° de la Ley Orgánica de Municipalidades⁴, el cual, a su vez, establece que el Plan de Desarrollo Urbano es el instrumento que aprueba la zonificación como competencia de las municipalidades provinciales.

Asimismo, es un instrumento técnico que implica la participación de profesionales de urbanismo, arquitectura, ingeniería, entre otras carreras. Ello se comprueba en la necesidad de elaboración de planos y estudios técnicos tanto para la zonificación como para el procedimiento de cambio de zonificación, tal como se verá más adelante.

Además, es un instrumento político que define los usos del suelo, pues conlleva:
i) La participación en la aprobación del mismo, vía decisión política por un acuerdo del Concejo Municipal; ii) la incorporación de una consulta y

⁴ LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES (LEY N° 27972)

participación vecinal para su regulación; y, iii) se encuentra ineludiblemente afecto a influencias políticas durante su desarrollo.

En segundo lugar, en la doctrina, encontramos autores como Laura Francia⁵, que refieren que la zonificación es una de las manifestaciones de la función social de la propiedad, cuyo fundamento es el poder de policía. Dicho poder permite que el Estado, a través de sus distintos órganos, delimite o restrinja determinados derechos o actividades de los particulares, exigiendo para su realización el cumplimiento de determinados requisitos. En el caso peruano uno de estos requisitos es el Plan de Desarrollo Urbano. Francia también afirma que la zonificación constriñe las facultades de la propiedad del suelo, alcanzando a su mismo núcleo sobre la libertad o facultad de uso y va producir con ello una limitación del *ius edificandi*.

Finalmente, como se ha venido adelantando, el tipo de zonificación en la que centraremos esta investigación es la zonificación urbana, la cual trataremos en el siguiente acápite.

2.1.1. ZONIFICACIÓN URBANA

La zonificación urbana conlleva la acción de dividir un terreno, división que se desarrolla dentro de una ciudad. Si bien la ciudad terrena o el suelo es limitado por el número de habitantes, para dar solución a ello existe un plan de desarrollo sostenible.

Ahora bien, es innegable la importancia de las normas de zonificación urbana en nuestro país, puesto que, conllevan un límite al derecho de uso de la propiedad. Sin embargo, dicha limitación debe ser debidamente fundamentada en la búsqueda del “bien común”, conforme a lo señalado por el artículo 70 de la Constitución Política del Perú:

“Artículo 70.- Inviolabilidad del derecho de propiedad

⁵ FRANCIA ACUÑA, Laura. “Efectos de la Zonificación en el desarrollo de la ciudad. Análisis legislativo y jurisprudencial”. En Revista Actualidad Jurídica. 2013, No. 239. Lima. pp. 203- 204.

El derecho de propiedad es inviolable. El Estado lo garantiza. Se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites de ley. (...)"

Considerando ello, cabe preguntarse a que se refiere dicha norma con el bien común y para responder ello, podemos señalar que, son manifestaciones del bien común el desarrollo urbano, el urbanismo y la zonificación, señalados expresamente en el artículo 195, numeral 6 de la Constitución:

“Artículo 195.- Los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo.

Son competentes para:

(...)

6. Planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y el acondicionamiento territorial.

(...)"

De dicha norma también se desprende que es facultad de los gobiernos locales el desarrollo urbano sostenible de sus localidades. Conforme a ello, la zonificación constituye una limitación legítima y constitucional al ejercicio del derecho de propiedad predial basada en el bien común; es decir, las normas de zonificación establecen límites válidos, amparados en la constitución, cuyo objetivo es el desarrollo urbano sostenible de las ciudades y las áreas metropolitanas. Teniendo en consideración ello, nos debemos remitir a la normativa sobre zonificación urbana en el Perú.

2.2. NORMATIVA SOBRE ZONIFICACIÓN URBANA EN EL PERÚ

En el Perú, el término “zonificación urbana” fue mencionado por primera vez en el Decreto Supremo N°. 039-70-VI, que aprobó el Reglamento Nacional de Construcciones de 1970. El cual, incluye en el numeral I-I-2 de su capítulo I, la definición de Zonificación como: *“la parte del plan regulador que trata de la*

organización integral de una ciudad mediante la cual se propone la más adecuada utilización de la tierra”.

Sin embargo, la zonificación fue reconocida recién en nuestra Constitución Política del Perú de 1993, en su artículo 195, numeral 6, como una competencia conferida a los gobiernos locales, que puede ser ejercida dentro de sus circunscripciones. Para una mayor precisión, se estableció a través de la Ley Orgánica de Municipalidades que la zonificación es competencia específica de las municipalidades provinciales, por medio de sus Concejo Municipales.

Posteriormente, el concepto de zonificación urbana se incluyó en el artículo 99 del Decreto Supremo N°. 022-2016-VIVIENDA, que aprueba el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible, el cual señala lo siguiente:

“Artículo 99.- Definición de Zonificación

La zonificación es el instrumento técnico normativo 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 actuación y/o intervención de los Planes de Desarrollo Urbano, en función a los objetivos de desarrollo sostenible, a la capacidad de soporte del suelo y a las normas pertinentes, para localizar actividades con fines sociales y económicos como vivienda, recreación, protección y equipamiento; así como, la producción industrial, comercio, transportes y comunicaciones.” [...]

En base a ello, podemos resaltar que, la finalidad de este Reglamento es fijar las bases conceptuales sobre las cuales se elaborarán los Planes de Desarrollo Urbano a cargo de las Municipalidades, que incluyen a la zonificación urbana, como una herramienta de organización del territorio local, con el objetivo de dividir la ciudad en zonas e identificar dentro de cada una de ellas, alguno de los catorce tipos de categorías de zonas estipuladas en el RATDUS⁶.

⁶De acuerdo con el artículo 101 del RATDUS el uso del suelo se pueden clasificar en catorce de los siguientes tipos de zonas: Residencial, Vivienda-Taller, Industrial, Comercial, Pre-Urbana, Zona de Recreación Pública, Otros Usos o

De lo expuesto, podemos señalar que, concordamos con lo sostenido por Quiquia, cuando señala que:

“El tratamiento normativo que ha recibido la zonificación urbana en nuestro país parece tener el mismo objetivo que en la legislación comparada: **limitar los usos que los propietarios puedan darle a su propiedad privada con el objetivo de conciliar, en la mayor medida de lo posible, los intereses colectivos de las propiedades contiguas, con el fin de evitar usos incompatibles entre ellas, que puedan vulnerar los derechos de los ciudadanos**⁷.

Ello, se complementa con lo señalado por Pasquel, en tanto, puede concluirse que el objetivo de este instrumento legal urbano es el de optimizar la gestión de los suelos, a partir de la aplicación de determinadas limitaciones a uno de los derechos económicos reconocidos en nuestra Constitución: la propiedad⁸. Así pues, se demuestra que la normativa vigente reconoce como límite legítimo del derecho de propiedad a la zonificación.

Ahora bien, en el siguiente punto nos remitiremos a la norma legal vigente sobre el procedimiento de cambio de zonificación, de la que se derivarán las problemáticas a estudiar, en el capítulo 3 de la presente investigación, que tienen como consecuencia que el límite previamente reconocido como legítimo conlleve una posible vulneración al derecho de propiedad.

2.2.1. NORMA LEGAL VIGENTE SOBRE EL PROCEDIMIENTO DE CAMBIO DE ZONIFICACIÓN: ORDENANZA MUNICIPAL 2086-2018-MML

Usos especiales, Servicios Públicos Complementarios, Zona de Reglamentación Especial, Zona Monumental, Zona Agrícola, Zona Minera, Zona Generadora de DAET, Zona Receptora de DAET.

⁷ QUIQUIA, Stephanie (2018). *Zonificación Urbana: Instrumento para el Ordenamiento de la Economía Local* (Trabajo Académico para optar el título de Segunda Especialidad en Derecho Administrativo). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, p.11.

⁸ PASQUEL, Enrique. Lima La Horrible: Propiedad, Zonificación y el mito del planeamiento urbano”. En Revista de Economía y Derecho. Lima pp. 68.

La Ordenanza Municipal 2086-2018-MML regula el procedimiento de cambio de zonificación y señala que, este podrá ser propuesto por los propietarios de los predios ubicados dentro de la provincia de Lima, sean estas personas naturales o jurídicas, entidades de derecho público o privado.

Asimismo, esta petición es atendible, si el cambio de zonificación, coincide con el objetivo de desarrollo de la zona y de la ciudad. Esta petición no se encuentra sujeta a plazos ni periodos de presentación; por lo que, pueden ser presentadas y evaluadas en cualquier fecha del año.

A continuación, se desarrollará el procedimiento de cambio de zonificación, tomando como base el flujograma de este, el cual figura en el Anexo 2 de la presente investigación.

En primer lugar, el ingreso del expediente se presenta por triplicado directamente en la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML, en adelante), en un plazo de 5 días hábiles la Subgerencia de Planeamiento y Habilitaciones Urbanas (SPHU, en adelante) verificará el cumplimiento de los requisitos, con lo cual podría no ser admitida.

En caso contrario, será esta misma entidad quien remitirá una copia de la misma a la Municipalidad Distrital (MD, en adelante) en donde se ubica el predio, según la jurisdicción de la partida registral para que, en un plazo de 30 días hábiles:

1. Efectúe levantamiento de la opinión de la población vecinal colindante directamente involucrada en el procedimiento de cambio de zonificación a través del Formulario Único de Consulta Vecinal (FUCV, en adelante).
2. Publique por 15 días hábiles el plano de zonificación en su página web institucional y en un lugar visible de la sede principal u otra sede de esta, según se estime pertinente, un plano de zonificación con la ubicación y descripción del cambio de zonificación recibido, a fin de que las instituciones y vecinos en general del distrito puedan emitir su

opinión, fundamentada y por escrito, mediante el FUCV, que serán entregados directamente a la MD dentro del período de exhibición. La MD consolidará las opiniones vecinales recibidas.

3. La MD, realizará la evaluación de la petición de cambio de zonificación, que será elevada al Concejo Municipal Distrital, para la emisión del Acuerdo de Concejo, donde se expresará la opinión sustentada de lo solicitado. Cabe resaltar que, la opinión de la MD no es vinculante.
4. El resultado de la evaluación por la MD será comunicado a la SPHU de la MML, adjuntado la documentación pertinente, dentro del plazo máximo de 30 días.

Cabe resaltar que, si la Municipalidad Distrital no comunica su pronunciamiento, dentro del plazo señalado, se considerará como opinión favorable; pudiendo la SPHU continuar con el procedimiento y remitirá una copia de la misma al Instituto Metropolitano de Planificación (IMP, en adelante), dentro de los 08 días hábiles siguientes de ingresada la petición de cambio de zonificación.

El IMP se encargará de que, en un plazo máximo de 30 días hábiles, contados desde el día siguiente de recepción de la petición o de manera excepcional 45 días, deberá revisar y emitir opinión técnica respecto a la Evaluación Vial, cuando el predio se ubique con frente hacia una o más vías de competencia metropolitana o con frente a un intercambio vial priorizado del Sistema Vial Metropolitano. Asimismo, deberá revisar la propuesta contenida en la petición de Cambio de Zonificación y emitir su Opinión Técnica, bajo responsabilidad.

En un plazo de 15 días hábiles, los siguientes órganos también deberán emitir su opinión técnica, bajo responsabilidad, en los respectivos supuestos:

- De ser el caso que la petición contenga propuestas de proyección y acciones de mitigación ambiental, se remitirá copia

de dicha sustentación, a la Gerencia de Servicios a la Ciudad y Gestión Ambiental.

- De ser el caso que la petición contenga propuestas de estimación de riesgo y vulnerabilidad se remitirá copia de dicha sustentación, a la Gerencia de Defensa Civil y Gestión de Riesgo de Desastre. En el mismo plazo que el anterior.

Finalmente, dentro de los 45 días hábiles siguientes a la fecha de ingreso de la petición de cambio de zonificación a MML, la opinión de la MD respectiva, del IMP y, de ser el caso, de las Gerencias de Servicios a la Ciudad y Gestión Ambiental, de Defensa Civil y Gestión del Riesgo de Desastre, la Subgerencia de Planeamiento y Habilitaciones Urbanas remitirá todo lo actuado a la Gerencia de Desarrollo Urbano (GDU), adjuntando su propio informe técnico. La GDU remitirá a la Comisión Metropolitana de Desarrollo Urbano, Vivienda y Nomenclatura del Concejo Metropolitano, conjuntamente con todo lo actuado. De manera excepcional, la GDU, de manera fundamentada, podrá ampliar hasta por diez días hábiles adicionales, el plazo de remisión de dicha documentación.

Cabe preguntarse también, cuál es el contenido de las peticiones de cambios de zonificación, así pues, esta deberá contener una memoria descriptiva, la cual debe estar suscrita por un arquitecto o ingeniero civil colegiado, que incluya la sustentación técnica de la propuesta de cambio de zonificación. En esta se debe indicar expresamente la actividad a la que se destinara el predio o inmueble, e indicar expresamente la existencia de equipamientos urbanos (educación, salud y/o recreación) y de los servicios públicos básicos suficientes para los requerimientos de la nueva actividad.

Para peticiones de cambio de zonificación consideradas relevantes, tales como: Residencial de Densidad Alta, Residencial de Densidad Muy Alta con terreno mayor a 5000m², Comercio Zonal, Comercio Metropolitano con área mayor a 2500m², Industria Liviana con área de terreno mayor a

25000m², Gran Industria, Industria Pesada Básica y Equipamiento Urbano. En estas peticiones se debe adjuntar además una Evaluación Vial referente al predio o inmueble y su área de influencia, la cual, como mínimo, deberá abarcar los contenidos especificados en el Anexo N° 01.

Para uso industrial, se deberá presentar una evaluación de la proyección y acciones de mitigación ambiental, que contenga la caracterización ambiental (medios físicos, biológicos, sociales, económicos y culturales) e infraestructura de servicio del entorno al predio, que prevea y proyecte las medidas de disminución de impacto contaminante propio de la actividad a desarrollar, u otro aspecto complementario que permita viabilizar y sustentar el posible funcionamiento de lo pretendido.

En cuanto los predios que se localizan en áreas de pendientes pronunciadas, se deberá presentar además una evaluación de estimación de riesgo y vulnerabilidad, que prevea y proyecte la caracterización en materia de riesgo de desastre que podría afectar al predio, así como, las acciones que permitan su reducción y ocupación.

Esta memoria descriptiva se debe sustentar en anexos, que deben contener:

- a) Copia literal de dominio, expedida por el registro de Predios, con una antigüedad no mayor de 30 días calendarios.
- b) Fotografías recientes identificando el predio o inmueble del titular, y los predios o inmuebles colindantes del entorno inmediato.
- c) Plano de Ubicación en escala 1:1000, debidamente georreferenciado en el Sistema PSAD 56, indicando las dimensiones del terreno y ancho de vías, y Plano de Localización a escala proporcional al tamaño del área que se evaluará.
- d) Plano Perimétrico georreferenciado en el Sistema PSAD 56.
- e) Plano de Ubicación del predio graficado sobre el Plano de Zonificación vigente.

- f) Plano de Propuesta de zonificación, con indicación del predio o inmueble materia de la solicitud, a escala proporcional al tamaño del área que se evaluará.
- g) Plano de Levantamiento de usos actuales del suelo y de alturas de edificación en el área donde se ubica el predio o inmueble, a escala proporcional al tamaño del área que se evaluará.



CAPÍTULO 3: LAS PROBLEMÁTICAS DEL PROCEDIMIENTO DE CAMBIO DE ZONIFICACIÓN Y SU AFECTACIÓN ILEGITIMA AL DERECHO DE PROPIEDAD CONFORME A LA ORDENANZA MUNICIPAL 2086-2018-MML

En el presente capítulo analizaremos las problemáticas del procedimiento de cambio de zonificación previamente expuesto, que pueden afectar de manera ilegítima al derecho de propiedad, centrándonos en los siguientes puntos: i) los criterios objetivos insuficientes, lo que conlleva la existencia de una normativa confusa y desordenada, y la falta de un Plan de Desarrollo Urbano Actual; ii) las partes dentro del procedimiento de cambio de zonificación, en la que nos centraremos en la tutela de los derechos de los vecinos; y, iii) la naturaleza del procedimiento de cambio de zonificación.

3.1. CRITERIOS OBJETIVOS INSUFICIENTES

En primer lugar, si bien la Ordenanza Municipal 2086-2018 MML incluye criterios técnicos y en cierta medida objetivos para casos que incluyan necesidad especiales como un análisis vial, ambiental, entre otros; así como establece plazos para el pronunciamiento de los órganos involucrados en la evaluación de la petición; carece de un plazo específico para la toma de decisión del Concejo Metropolitano, órgano encargado de emitir la Ordenanza Municipal que finalmente señalará la aprobación o no de la petición considerando los plazos establecidos para la emisión de las opiniones técnicas, así como la función de cada órgano involucrado en el proceso.

En ese sentido, en primer lugar, debemos preguntarnos: ¿existen o no criterios objetivos suficientes que justifiquen la decisión de declarar favorable o desfavorable una petición de cambio de zonificación?

Este sería el primer problema a analizar y en la presente investigación se sostiene que no existen criterios objetivos suficientes que justifiquen dicha decisión, en tanto, si bien una de las más conocidas es el factor ambiental, que busca la preservación de los valles naturales; en los acuerdos de Concejo no encontramos mayor justificación a la decisión que los pronunciamientos de los organismos técnicos que forman parte del proceso de evaluación según

corresponda, tal como la Municipalidad Distrital, la Sub Gerencia de Planeamiento y Habilitaciones Urbanas, el Instituto Metropolitano de Lima, Gerencia de Defensa Civil y Gestión de Riesgo de Desastre, entre otros.

Ahora bien, aun cuando el Plan de Desarrollo Urbano no ha sido actualizado, como se pudo notar en el capítulo 2, nuestro ordenamiento mediante leyes y ordenanzas municipales ha buscado regular el procedimiento de cambio de zonificación a pesar de ello. En consecuencia, hoy en día, la normativa sea confusa y desordenada, lo que será analizado a continuación.

3.1.1. NORMATIVA CONFUSA Y DESORDENADA

Para entender de que versa esta problemática, debemos señalar que, nos remitiremos específicamente a los instrumentos normativos que buscan regular la zonificación y el procedimiento de cambio de zonificación en Lima Metropolitana.

Primero, la Ordenanza Municipal N° 1862-MML establece que la zonificación regula la densidad urbana (número de personas que pueden habitar en una unidad, metros cuadrados, de superficie urbana) y la intensidad del suelo. En esa misma línea, señala Iván Ortiz⁹ que este objetivo estaría basado en la premisa de que el suelo es un recurso escaso y, por lo tanto, se le debe dar una mayor intensidad a su uso en la medida de lo posible. Como ejemplo de la manifestación de este objetivo encontramos la regla que prohíbe que, los Reajustes Integrales de Zonificación y los Cambios de Zonificación establezcan zonificaciones con una intensidad menor de uso de los predios.

Las normas del cambio de zonificación suelen establecer que ciertas actividades pueden aprobarse a pesar de que la zonificación en estricto haya previsto otro uso; lo cual puede vulnerar el derecho de propiedad de los residentes, pues el destino económico del predio puede cambiar como consecuencia de dichas normas.

⁹ ORTIZ, I. (2017). Introducción al Derecho Urbanístico. Fondo Editorial PUCP, p. 85.

Para entender dicho, podemos ponernos en el caso de que una persona compra su casa en una zona residencial, para evitar el bullicio de la ciudad; sin embargo, instalan un centro comercial al costado de su inmueble. ¿Qué sucedería? La finalidad o propósito con el que se compró el bien inmueble ya no se cumple, en tanto, el establecimiento del centro comercial conlleva problemas - aspectos no contemplados - como: mayor tráfico, aglomeración de personas y contaminación sonora.

Es imprescindible mencionar que, los múltiples objetivos de la zonificación se estipulan principalmente en tres documentos: i) Plano de Zonificación de los Usos del Suelo, documento gráfico que forma parte de los diferentes instrumentos de planificación; ii) Índice de Usos para la Ubicación de Actividades Urbanas, lista que define las actividades que es posible realizar en los diferentes sectores, avenidas o calles. Estas actividades que se encuentran en los Índices se establecen de acuerdo a la Clasificación Industrial Internacional-CIIU; y, iii) Reglamento de Zonificación de los Usos del Suelo, el cual regula el detalle de los parámetros urbanísticos y edificatorios.

Asimismo, en cuanto al Reglamento de Zonificación de los Usos del Suelo, conforme a lo señalado por el Reglamento Nacional de Edificaciones¹⁰, estos reglamentos son aquellas disposiciones técnicas que establecen las características que debe tener un proyecto de edificación o de habilitación urbana. En otras palabras, refieren el uso del suelo, las dimensiones del lote normativo, el coeficiente de edificación, la densidad neta de habitantes por hectárea, la altura del lote normativo, retiro, porcentaje del área libre, número de estacionamientos y otras condiciones que debe ser respetadas por los administrados.

¹⁰ REGLAMENTO NACIONAL DE EDIFICACIONES.

<https://www.inagep.com/contenidos/reglamento-nacional-de-edificaciones-actualizado-al-2019>

A nivel metropolitano¹¹ existen dos reglamentaciones de parámetros vigentes. Por un lado, la Ordenanza Municipal 620-MML, del cual, el único artículo vigente es el artículo 30, que contiene las disposiciones relativas a la identificación, calificación y características técnicas para el uso del suelo, según las distintas zonas urbanas residenciales, comerciales e industriales. Sin embargo, dicha norma debe leerse junto a la posterior Ordenanza Municipal 719-MML que modifica la anterior.

Cabe señalar que, si bien lo mencionado anteriormente se basa en la normativa general a nivel metropolitano, no debe dejarse de tomar en cuenta que la regulación detallada para cada zona de la ciudad, se encuentra en las ordenanzas de reajuste integral de zonificación que existen para los distritos en específico y que son aprobadas por la Municipalidad Metropolitana de Lima.

Por último, tenemos el cuarto nivel de Aspectos Técnicos Complementarios encontrados en normas distritales. Tal como señala Chehade¹², si bien la zonificación es competencia de las Municipalidades Provinciales, existen normas de elaboración distrital que desarrollan los alcances concretos, así que deben ser tomadas en cuenta para procedimientos administrativos de Anteproyecto en Consulta, Licencias de Edificación y Licencias de Funcionamiento.

De ello se desprende que, los distritos solo de manera excepcional pueden regular aspectos como la zonificación, las alturas y los usos

¹¹ El último antecedente de parámetros urbanísticos y edificatorios en Lima son los parámetros generales contenidos en el Reglamento de Zonificación General de Lima Metropolitana aprobados por la Resolución Suprema 045-79-VC-5500. Hay que tomar en cuenta que a la fecha en la que se publicó esta resolución, era de competencia del Ministerio de Vivienda y Construcción realizar y actualizar estudios urbanísticos para el desarrollo de centros poblados del país.

¹² CHEHADE, R. (2008, 5 de julio). El nuevo uso de los suelos en Lima. Diario El Comercio, p. 2010. <http://www.ipdu.pe/web/index.php/actualidad/articulos/290-el-nuevo-uso-de-los-suelos-en-lima>

cuando esto se da en el marco de delegaciones dispuestas por la Municipalidad Metropolitana de Lima.

En el caso de Lima, se han dado delegaciones en cinco distritos: Miraflores¹³, La Molina¹⁴, Santiago de Surco¹⁵, San Isidro¹⁶ y San Borja¹⁷. Sin embargo, la Municipalidad Metropolitana de Lima¹⁸ hace siete años derogó toda disposición municipal que disponga la delegación de competencias metropolitanas a las municipalidades distritales en materia de organización del uso del suelo, planificación y desarrollo urbano. Ello implica que, en la actualidad, la competencia en materia de zonificación es exclusiva de la Municipalidad Metropolitana de Lima.

Además, actualmente, existen vigentes dos vías específicas para proponer nuevas zonificaciones en las áreas urbanas de Lima: los Cambios de Zonificación y los Reajustes Integrales de Zonificación General. La diferencia entre estos reside en que los reajustes integrales no pueden ser propuestos por particulares; mientras que, los Cambios de Zonificación sí admiten propuestas de entidades públicas y de personas jurídicas privadas.

De todo ello, se puede concluir que, las sucesivas modificaciones y derogaciones parciales, así como el tratamiento de la zonificación por distritos han generado una regulación metropolitana confusa y poco clara; dado que, no existe una sistematización o un equivalente a un texto único ordenado. De la misma manera, no existen tampoco estudios e investigaciones sobre la calidad regulatoria respecto a la planificación urbana, la zonificación metropolitana o mínimamente sobre la

¹³ Artículo 7 de la Ordenanza 920-2006-MML, De fecha 30 de marzo del 2006

¹⁴ Artículo 6 de la Ordenanza 1144-2008-MML, de fecha 18 de Mayo de 2008

¹⁵ Artículo 8 de la Ordenanza 912-2006- MML, de fecha 03 de marzo de 2006

¹⁶ Artículo 6 de la Ordenanza 950-2006-MML, de fecha 08 de junio del 2006

¹⁷ Artículo 6 de la Ordenanza 1063-2013-MML, de fecha 01 noviembre 2013

¹⁸ Segunda Disposición Derogatoria de la Ordenanza 1862-2014-MML, de fecha 23 de diciembre de 2014

predictibilidad que los administrados (tales como los propietarios o futuros propietarios de los predios) buscarían tener para sus actividades.

Ello se ejemplifica en el hecho de que las Ordenanzas Municipales 1862-MML y 2086-MML, se encuentran separadas aun cuando no existe razón para no unificar las regulaciones de los instrumentos de planificación y los cambios de zonificación. No bastando ello, aún continúa vigente el artículo 30 de la Ordenanza 620-MML para efectos de los parámetros urbanísticos y edificatorios.

En conclusión, es necesario ordenar, integrar, centralizar y sistematizar el marco normativo urbano nacional y metropolitano de la planificación urbana. Para lo cual, se propone un instrumento normativo a nivel nacional como una Ley del Suelo, Ley de Desarrollo Urbano o Código Urbano; así como un instrumento normativo a nivel metropolitano, tal como una ordenanza metropolitana que ordene, sistematice e integre la planificación urbana, zonificación y las áreas de tratamiento en un solo cuerpo normativo metropolitano. Ello es lo que proponemos como alternativa de solución y será desarrollado en el respectivo acápite del capítulo 4.

Ello conlleva intrínseco otro problema y es que los desafíos de la zonificación se encuentran vinculados a la planificación urbana, por lo cual los criterios objetivos tendrían que estar definidos o ir acorde al Plan de Desarrollo Urbano de Lima Metropolitana, el cual debería ser actualizado, pues las necesidades de la ciudad y las condiciones varían con el tiempo. Es por ello, que en el siguiente acápite nos centraremos en el análisis de la falta de un Plan de Desarrollo Urbano Actual.

3.1.2. FALTA DE UN PLAN DE DESARROLLO URBANO ACTUAL

Tal como se venía señalando, los desafíos de la zonificación se encuentran vinculados a la planificación urbana. Así pues, debemos preguntarnos: ¿cuál es la base de limitación del cambio de zonificación si no contamos con un plan de desarrollo urbano actual? Ello, considerando que, el último Plan para el Desarrollo Urbano de Lima fue aprobado en 1992, con una vigencia de 20 años; por lo que, en la actualidad, es

evidente el desfase que presenta para los desafíos que enfrenta la ciudad en un plano económico y de gestión del suelo.

Clara está la necesidad de que la planificación urbana debe ser sustentada en estudios técnicos actualizados que permitan a las Municipalidades contar con información fidedigna y actualizada sobre los constantes cambios que se producen en la ciudad, con lo cual, se pueda desregular algunas de las cargas que afectan al derecho de propiedad y que pueden resultar innecesarias con el tiempo.

En ese sentido, las normas de zonificación y planificación tendrían que ser revisadas constantemente con el objetivo de que las mismas no pierdan vigencia en el tiempo, pues considerando que una norma esencial como el PDU no ha sido actualizado, podemos aseverar que, las municipalidades no han procurado una correcta justificación que permita determinar que los usos aprobados y/o restringidos a la propiedad, cumplen la función social de la propiedad.

Así pues, es evidente la relación que existe entre la zonificación y el derecho de propiedad, así como que, la primera conlleva una limitación legítima a la segunda siempre que este fundamentada en el bien común. Además, el cambio de zonificación supone una limitación de la propiedad privada pues cuando el Estado, mediante las ordenanzas municipales, determina que un predio, sea comercial o residencial, no podrá ser usado para el fin que el propietario tenía en mente, o cuando por un cambio de zonificación, se vuelve incompatible una determinada actividad en un espacio físico, se afecta al derecho de propiedad de los propietarios posteriores, pues si bien la ordenanza no tendrá un efecto retroactivo, los futuros propietarios que adquieran un bien en determinada zona tendrán que adecuar los usos o destinos económicos que desee darse al predio.

Ahora bien, en la siguiente parte de este análisis de las problemáticas que conlleva el procedimiento de cambio de zonificación debemos remitirnos

a las partes dentro de dicho procedimiento; en específico, nos centraremos en la participación de los vecinos y la tutela de sus derechos.

3.2. LAS PARTES DENTRO DEL PROCEDIMIENTO DE CAMBIO DE ZONIFICACIÓN

Las partes de este procedimiento son principalmente tres: el solicitante del cambio de zonificación, los vecinos y la Municipalidad Metropolitana de Lima. Cabe resaltar que, conforme a lo estipulado en la Ordenanza Municipal 2086-2018 MML, los titulares que pueden solicitar el procedimiento pueden ser tanto los privados como los entes públicos, es decir, las peticiones no están sujetas a que sea alguien del poder público. Como señalamos anteriormente, en específico, para los fines de esta investigación, nos centraremos en el problema de la falta de una adecuada tutela la tutela del derecho de los vecinos.

3.2.1. TUTELA DEL DERECHO DE LOS VECINOS

La Ordenanza 2086, en su artículo 9.4.2 señala que los vecinos en general del distrito, tienen acceso al Formulario Único de Consulta Vecinal (FUCV, en adelante) que publica la Municipalidad Distrital, del distrito dentro del cual se pretende modificar la zonificación, pues dicha institución tiene la obligación de publicar por 15 días hábiles el plano de cambio de zonificación en su página web y en un lugar visible de la sede principal u otra sede. Con dicho acto se busca consolidar las opiniones vecinales recibidas para la respectiva evaluación de la solicitud del cambio de zonificación, tras lo cual, se elevará al Concejo Municipal Distrital, quienes tendrán 30 días hábiles para completar el expediente; sin embargo, si la Municipalidad Distrital no comunica el pronunciamiento de los vecinos a la Subgerencia de Planeamiento de habilitaciones urbanas se considerará como favorable aun cuando pueda no haber sido ello lo expuesto por los vecinos.

En ese sentido, uno de los problemas a señalar es que, se le otorga mucha relevancia a la Municipalidad Distrital en funciones como el formulario único de consulta vecinal, pues, conforme a la normativa, se señala que este formulario se presentara en determinado plazo a dicha municipalidad. Y tal como señalo, en el párrafo anterior, es esta institución

la que se encargará de consolidar toda información que se presente, y cuenta con un plazo específico para realizar ello, pues de no remitir su pronunciamiento en dicho plazo, se considerará favorable.

Para ejemplificar ello, podemos referirnos al Acuerdo de Concejo N° 020-2019 de la Molina¹⁹, en dicho caso, la Municipalidad Distrital no cumplió con el plazo para el levantamiento de la opinión de los vecinos ni comunicó su pronunciamiento sobre la petición de cambio de zonificación del señor Iván Ramiro de la Cruz Villalta respecto de un cambio de zonificación ubicado en la Avenida Los Ingenieros del lote x manzana x, quien quería un cambio de zonificación de Zona Residencial de Baja Densidad a Comercio Vecinal. Es por ello, que la Municipalidad Metropolitana de Lima señala que al no comunicarse en el plazo establecido el pronunciamiento de la Municipalidad Distrital se consideró como favorable al cambio solicitado, cabe resaltar que este plazo como se mencionó en el capítulo 2 es de 30 días máximo de recibida la notificación de la Subgerencia de Planeamiento y Habilitaciones Urbanas que admite a trámite la solicitud de cambio de zonificación.

En dicho supuesto se configura justamente la vulneración al derecho de propiedad de los vecinos, pues sea que su opinión haya sido favorable o no, en el mencionado caso, esta no ha sido tomada en cuenta, dado que la Municipalidad Distrital, órgano encargado de la consolidación de dichos pronunciamientos no emitió su pronunciamiento final en el plazo establecido.

3.3. LA NATURALEZA DEL CAMBIO DE ZONIFICACIÓN

El pedido de cambio de zonificación tiene naturaleza de petición de gracia, conforme al artículo 121° del TUO de la Ley N° 27444 (LPAG) aprobado mediante Decreto Supremo N° 006-2017-JUS. Lo cual, significa que la petición del administrado de acuerdo a su interés particular no se sustenta en ningún título jurídico específico, sino que tiene como finalidad la expectativa de alcanzar la emisión de un acto o prestación de un servicio administrativo, en este caso el

¹⁹https://www.munimolina.gob.pe/normas_legales/acuerdos_concejo/2019/ACUERDO%20DE%20CONCEJO%20N%C2%B0%20020-2019.pdf

cambio de la zonificación de su predio. Ello, conlleva a su vez otra polémica, en tanto, debido a dicha naturaleza no existe un procedimiento específico o una vía impugnatoria específica para apelar a un cambio de zonificación, lo cual parece contradictorio.

Es necesario señalar que dicha naturaleza no varía el hecho de que, a través del ingreso de la solicitud y recepción por parte de la Administración, se da inicio a un procedimiento administrativo, que se extiende durante la tramitación y evaluación de la petición de gracia, y finaliza con la emisión y notificación (publicación) del acto administrativo que acepta o rechaza la solicitud.

Sin embargo, es necesario precisar que el Concejo Municipal no dicta actos administrativos sino actos de gobierno a través de Ordenanzas Municipales; pues los actos administrativos son propios del Ejecutivo Municipal; mientras que los actos de gobierno son propios del Concejo Municipal, distinguiéndose así entre administración y gobierno. En consecuencia, los actos de gobierno no pueden ser impugnados directamente.

Así pues, para impugnar una ordenanza se requeriría interponer una acción de inconstitucionalidad, conforme al numeral 4 del artículo 200 de la Constitución Política del Perú, el cual señala lo siguiente:

“Artículo 200.- Acciones de Garantía Constitucional

Son garantías constitucionales:

(...)

4. La Acción de Inconstitucionalidad, que procede contra las normas que tienen rango de ley: leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia, tratados, reglamentos del Congreso, normas regionales de carácter general y **ordenanzas municipales** que contravengan la Constitución en la forma o en el fondo.

(...)”

De ello, se desprende que el proceso de inconstitucionalidad procede contra las normas con rango de ley, entre las que se encuentran las ordenanzas

municipales, cuando estas contravengan la Constitución en forma o en fondo; por lo tanto, esta debería ser considerada la vía idónea para cuestionar la ordenanza municipal que declara desfavorable un cambio de zonificación.

Sin embargo, en la mayoría de los casos que conllevan una problemática con la solicitud de cambio de zonificación, se interpone la demanda de amparo, tal como se ha visto en casos como el de la Central Eléctrica Santa Rosa. En dicho caso, se ha resuelto la inaplicabilidad del cambio de zonificación y conforme al voto singular:

“El amparo tiene por finalidad restablecer los derechos fundamentales de la parte vencedora dejando sin efecto los actos que les causan agravio, no permitir que la parte vencida subsane dichos actos lesivos. Por lo expuesto, pese a declarar fundada la demanda, la sentencia en mayoría es, en el fondo, desestimatoria, ya que no ordena el restablecimiento de los derechos fundamentales de la demandante”²⁰.

Considerando ello, es necesario preguntarnos cuál es entonces la vía idónea para resolver esta controversia – posible vulneración al derecho de propiedad como consecuencia del cambio de zonificación – si la demanda de amparo o la demanda de inconstitucionalidad. Para responder dicha pregunta, debemos resaltar que, ambas vías se encuentran reguladas como garantías constitucionales en el artículo 200 de la Constitución Política del Perú. A diferencia del proceso de inconstitucionalidad, previamente mencionado, el proceso de amparo se encuentra regulado en el numeral 2 de este artículo:

“Artículo 200.- Acciones de Garantía Constitucional

Son garantías constitucionales:

(...)

²⁰ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ (2019). Sentencia recaída en el expediente 05220-2015-PA/TC. Edegel SAA, contra la sentencia expedida por la Cuarta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima.

2. La Acción de Amparo, que procede contra el hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona, que vulnera o amenaza los demás derechos reconocidos por la Constitución, con excepción de los señalados en el inciso siguiente. No procede contra normas legales ni contra Resoluciones Judiciales emanadas de procedimiento regular.
(...)”

De ello se desprende que, la acción de amparo procede ante la vulneración o amenaza de vulneración de los derechos fundamentales reconocidos en el artículo 2 de nuestra Constitución Política, tal como el derecho de propiedad. Con excepción de aquellos derechos protegidos por la acción de cumplimiento, el habeas data y el habeas corpus; es decir, derechos que versen sobre la libertad y conexos a la libertad. Debemos resaltar que esta vía es menos compleja y conlleva que se retrotraiga las cosas hasta el estado anterior a la comisión de la afectación constitucional

Asimismo, toda persona que considere que su derecho ha sido vulnerado puede interponer una acción de amparo, tal como lo señala el artículo 39 del Código Procesal Constitucional. Caso contrario es el del proceso de inconstitucionalidad, que conforme al artículo 203, regula quienes son los facultados para interponer dicha acción.

“Artículo 203°.- Están facultados para interponer acción de inconstitucionalidad:

1. El Presidente de la República.
2. El Fiscal de la Nación.
3. El Presidente del Poder Judicial, con acuerdo de la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia.
4. El Defensor del Pueblo.
5. El veinticinco por ciento del número legal de congresistas.
6. Cinco mil ciudadanos con firmas comprobadas por el Jurado Nacional de Elecciones. Si la norma es una ordenanza municipal, está facultado para impugnarla el uno por ciento de los ciudadanos del respectivo ámbito

territorial, siempre que este porcentaje no exceda del número de firmas anteriormente señalado.

7. Los Gobernadores Regionales con acuerdo del Consejo Regional, o los alcaldes provinciales con acuerdo de su Concejo, en materias de su competencia.

8. Los colegios profesionales, en materias de su especialidad”.

Considerando todo lo expuesto, concluimos que, la vía idónea para resolver la posible vulneración del derecho de propiedad derivada de la Ordenanza Municipal que declara favorable una solicitud de cambio de zonificación es la acción de amparo.



CAPÍTULO 4: POSIBLES SOLUCIONES A LAS PROBLEMÁTICAS DEL PROCEDIMIENTO DE CAMBIO DE ZONIFICACIÓN

4.1. REFORMAR EL MARCO NORMATIVO Y METODOLÓGICO PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE DESARROLLO URBANO

Tal como se señaló en el capítulo anterior, uno de los problemas que conlleva el conflicto entre el derecho de propiedad y el procedimiento de cambio de zonificación, es la falta de Plan de Desarrollo Urbano actualizado; sin embargo, este forma parte del problema general: la falta de una Ley que consolide y regule los lineamientos, instrumentos y normas que regulan el acondicionamiento territorial, la planificación urbana, el uso y gestión del suelo urbano, a efectos de lograr un desarrollo urbano sostenible.

Se debe resaltar que, dicha ley debe tener como finalidad el orientar el desarrollo de ciudades y centros poblados sostenibles, inclusivos, competitivos, diversos y generadores de oportunidades para los ciudadanos, promoviendo la integración y el crecimiento ordenado, procurando mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

Asimismo, debe sentar la base de los instrumentos que permiten la planificación del desarrollo urbano, así como las obligaciones de los gobiernos locales respecto de dichos instrumentos y los mecanismos de coordinación, pues como se ha venido mencionando son estas instituciones quienes adquieren notoriedad en el procedimiento de cambio de zonificación, el caso estudiado se centra en específico en Lima Metropolitana, por lo que, podemos mencionar como entidades con mayor responsabilidad a: la Municipalidad Distrital, Municipalidad Metropolitana de Lima, entre otras.

Claro está que, a efectos de complementar la regulación de los aspectos previstos en la Ley, la dación de la misma requerirá su reglamentación correspondiente, incluyendo la emisión de un nuevo Reglamento de Desarrollo

Urbano Sostenible (REDUS) que actualice y reemplace el existente Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible (RATDUS).

Hasta la fecha, a diferencia de otros países de la región, Perú no cuenta con una norma con rango legal que sienta las pautas para un desarrollo urbano sostenible y que integre de manera sistematizada las normas que regulan el acondicionamiento territorial, la planificación y gestión del suelo; así como establezca claramente los principios y preceptos que lo regulan. Lo más cercano a dicho cuerpo normativo lo encontramos en el RATDUS, reglamento que, aun cuando, dispuso la organización de los planes de acondicionamiento territorial y desarrollo urbano, fue deficiente al momento de articular la relación y jerarquía de dichos planes entre sí y sistematizar la actuación en materia de desarrollo urbano entre los diferentes niveles de gobierno y los distintos sectores gubernamentales. De la misma forma, recopiló e introdujo una serie de disposiciones e instrumentos para la gestión del suelo que han resultado insuficientes para afrontar los problemas y necesidades que son resultado del crecimiento de las ciudades.

Otro beneficio del establecimiento de la ley que se propone sería la correcta redacción e implementación de un Plan de Desarrollo Urbano para Lima Metropolitana. Pues, aun cuando, se señala que, el Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano 2021-2040 (Planmet 2040), que según el portal web de la Municipalidad de Lima²¹ se encuentra en elaboración y una vez culminado deberá ser aprobado por el Concejo Metropolitano de Lima, se puede afirmar que esta Ley podría aportar en ello. Así como, aportar en el cumplimiento de los objetivos de dicho plan, que busca identificar las principales tendencias y dinámicas de desarrollo urbano y territorial, como los planes de prevención y mitigación de riesgos de desastres, equilibrio con el medio ambiente,

²¹ MUNICIPALIDAD DE LIMA (2020). *NUEVO PLAN DE DESARROLLO URBANO 2021-2040 QUE VIENE TRABAJANDO LA MUNICIPALIDAD DE LIMA PROPONDRÁ LA GENERACIÓN DE ZONAS ARTICULADAS QUE CONCENTREN EMPLEOS Y SERVICIOS* En: <https://www.munlima.gob.pe/noticias/item/40411-plan-de-desarrollo-urbano-de-lima-2021-2040-propondra-generacion-de-zonas-articuladas-que-concentren-empleos-y-servicios>

condiciones de habitabilidad en áreas residenciales, entre otros. En cada uno de ellos se establecerá una línea base, a través del uso de variables e indicadores, a fin de modelar escenarios a futuro.

4.2. SISTEMATIZACIÓN Y ORDEN DEL SISTEMA NORMATIVO DE LA ZONIFICACIÓN Y CAMBIO DE ZONIFICACIÓN

Se debe establecer la estructuración urbana a través de las áreas de tratamiento normativo, las que deben actuar como instrumento para establecer regulaciones urbanas homogéneas con el objetivo de usar las centralidades del área metropolitana de Lima como variable de análisis y superar los límites jurisdiccionales.

Actualmente, la legislación regula solamente cuatro áreas de tratamiento normativo, según el Reajuste Integral de la Zonificación de los Usos del Suelo de Lima Metropolitana, aprobado por las Ordenanzas 620-MML y 719-MML, las que son: ATN I, ATN II, ATN III y ATN IV; que dividen las zonas de la ciudad según su consolidación urbana, la especialización funcional y el grado de residencialidad.

Mendoza²² afirma que, si bien estas no han sido conceptualizadas ni definidas, en las Ordenanzas Metropolitanas 912, 1015, 1076 y 1146 se han determinado parámetros urbanísticos diferenciados para cada una de ellas. Respecto a la racionalidad detrás de este tipo de estructuración urbana, comenta lo siguiente:

“La lógica no explícita detrás de la diferenciación de ATNs es el rol que deberían cumplir cada una de ellas según sus condiciones de desarrollo urbano. Así, la ATN I corresponde a las áreas de la ciudad con menor nivel de consolidación, en proceso de desarrollo y que se encuentran en la periferia de la ciudad (...). La ATN II, en cambio, corresponde a las áreas de la ciudad que se encuentran consolidadas, concentran la localización de zonas comerciales y de servicios importantes de la ciudad (...). La ATN

²² MENDOZA, A. (2020, 12 de enero). La regulación urbanística de la provincia de Lima. Urbanismo y Economía. En: <https://urbanismoyeconomia.wordpress.com/2020/01/12/la-regulacion-urbanistica-de-la-provincia-de-lima/>

III también corresponde a porciones de la ciudad con mayor nivel de consolidación y gran concentración de áreas comerciales y servicios metropolitanos, asimismo, son porciones de la ciudad con mayor valor de suelo urbano, sin embargo, los parámetros urbanísticos limitan la altura y densidad, el índice de usos de suelo es limitado (...). La ATN IV corresponde básicamente a dos grandes tipos: el centro histórico y las áreas de ocupación semi rural”.

En ese sentido, debería establecerse un área de tratamiento normativo por cada centralidad y su área de influencia que el análisis urbano identifique en la ciudad. Este esquema permitiría hacer una planificación coherente que no se vea limitada por los límites jurisdiccionales de los distritos. Pues, visto de una manera crítica, según la propia Municipalidad de Lima en un documento resumen sobre la propuesta del PLAM2035, en la actualidad las ATN son agrupaciones muy generales que no consideran la complejidad urbana de Lima Metropolitana²³.

Con ello, una vez aprobado el Plan de Desarrollo Metropolitano, esta sería la escala correcta para el análisis de modificaciones progresivas del plan, pues las necesidades y fines evolucionan con el tiempo; así, evitaría las decisiones puntuales y aisladas respecto del uso del suelo.

Finalmente, es imprescindible fomentar el fácil acceso y entendimiento de las normas jurídicas de planificación mediante estrategias digitales, interactivas y de sistematización con el propósito de darles legitimidad y predictibilidad. Ello, considerando que, la ineficacia de los instrumentos legales de planificación en Lima Metropolitana no solo tiene que ver con la falta de normativa adecuada, sino también con la dificultad de acceder a dichas normas.

En ese sentido, se debe buscar instrumentos y plataformas mediante los que los propietarios, usuarios del sistema de planificación, puedan acceder a las normas que regulan la planificación, asegurándose con ello un claro conocimiento de estas. Ello también ayudará al entendimiento de las obligaciones de la

²³ MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA. Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano PLAM [presentación de diapositivas]. Municipalidad Metropolitana de Lima, pg. 26. En: <http://www.munlima.gob.pe/images/descargas/region-lima/asamblea-metropolitana/PLAN-METROPOLITANO-DE-DESARROLLO-URBANO.pdf>

Municipalidad Metropolitana de Lima y, en particular, del Instituto Metropolitano de Planificación. En consecuencia, se asegura una predictibilidad para los propietarios y futuros propietarios de los predios, lo que podría evitar el conflicto suscitado entre este derecho y el procedimiento de cambio de zonificación.

4.3. IMPLEMENTACIÓN DE VÍA DE ACCESO ÚNICA DEL FORMULARIO ÚNICO DE CONSULTA VECINAL A LA MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA

Se propone que el Formulario Único de Consulta Vecinal tenga una vía directa, mediante la cual ingresar hacia la Municipalidad Metropolitana de Lima, dado que, es el Concejo Municipal de esta entidad, quienes finalmente resuelvan declarar favorable o no la petición de cambio de zonificación. Con ello, se protegería de manera adicional el derecho de los vecinos.

Ello va acorde a lo planteado por Ortiz²⁴, quien refiere a establecer garantías para evitar el uso excesivo de cambio de zonificación, señalándonos dos garantías que se deben tomar en cuenta en los procesos de aprobación y modificación de la zonificación: i) participación vecinal permitida – que controle los posibles cambios conforme a los artículos 50 al 53 del RATDU y ordenanzas municipales que incorporan las consultas vecinales en los procesos de aprobación, cambio y modificación de la zonificación- y ii) la prohibición de modificar la zonificación en razón de una de intensidad o grado menor, solo se puede realizar lo contrario, según el art. 53, numeral 2, del RATDU y el artículo 35 de la ordenanza 620 MML (aplicable a Lima Metropolitana).

De lo mencionado por Ortiz, podemos señalar que, si bien en el procedimiento de cambio de zonificación vigente se cuenta con un Formulario Único de Consulta Vecinal, que supuestamente garantiza la participación vecinal, este ingresa directamente a la Municipalidad Distrital, la cual es el ente encargado de consolidar las opiniones en un plazo de tiempo determinado; sin embargo, de no

²⁴ ORTIZ, I. Introducción al Derecho Urbanístico. Lima, Fondo Editorial PUCP, 2017.

cumplirse el plazo de 30 días para que esta entidad emita dicha información, se declara la opinión como favorable aun cuando la opinión sea contraria.

En conclusión, se demuestra la necesidad de la implementación de una vía directa para que el Concejo Metropolitano de Lima tome conocimiento de manera directa del Formulario Único de Consulta Vecinal.

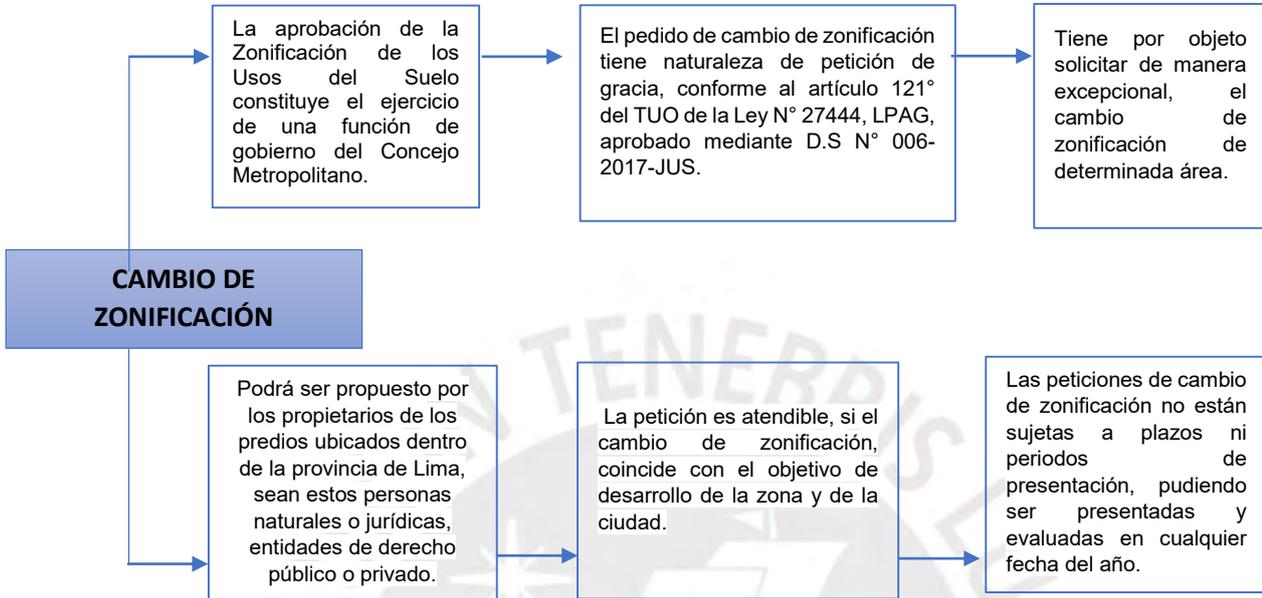


CONCLUSIONES

- La zonificación constituye una limitación legítima y constitucional al ejercicio del derecho de propiedad predial basada en el bien común; en otras palabras, las normas de zonificación establecen límites válidos, cuyo objetivo es el desarrollo urbano sostenible de las ciudades y las áreas metropolitanas.
- Uno de los problemas que conlleva el conflicto entre el derecho de propiedad y el cambio de zonificación, es la falta de Plan de Desarrollo Urbano actualizado; sin embargo, este es una parte del problema general, que es la falta de una Ley que consolide y regule los lineamientos, instrumentos y normas que regulan el acondicionamiento territorial, la planificación urbana, el uso y gestión del suelo urbano, a efectos de lograr un desarrollo urbano sostenible. Otro beneficio del establecimiento de la ley que se propone sería la correcta implementación de un Plan de Desarrollo Urbano para Lima Metropolitana.
- Se debe establecer la estructuración urbana a través de las áreas de tratamiento normativo. Estas deben actuar como un instrumento para establecer regulaciones urbanas homogéneas con el objetivo de usar las centralidades del área metropolitana de Lima como variable de análisis y superar los límites jurisdiccionales.
- Se debe crear una vía de acceso directa del Formulario Único de Consulta Vecinal en la Municipalidad Metropolitana de Lima, con lo cual, será el Concejo de dicha Municipalidad, quien de manera directa tome conocimiento de dichos pronunciamientos.

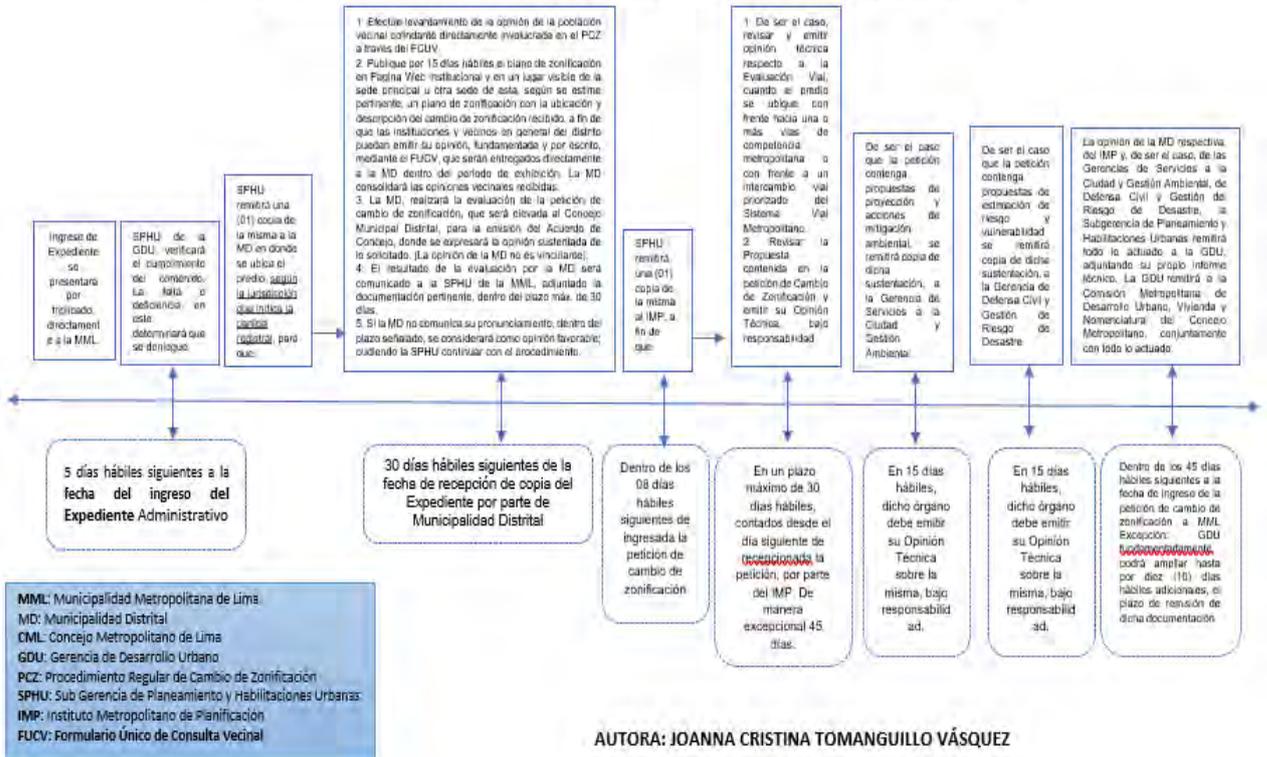
ANEXOS

ANEXO 1: PROCEDIMIENTO TÉCNICO DEL CAMBIO DE ZONIFICACIÓN: (ORDENANZA MUNICIPAL 2086-2018 MML QUE DEROGÓ A LA ORDENANZA 1911)

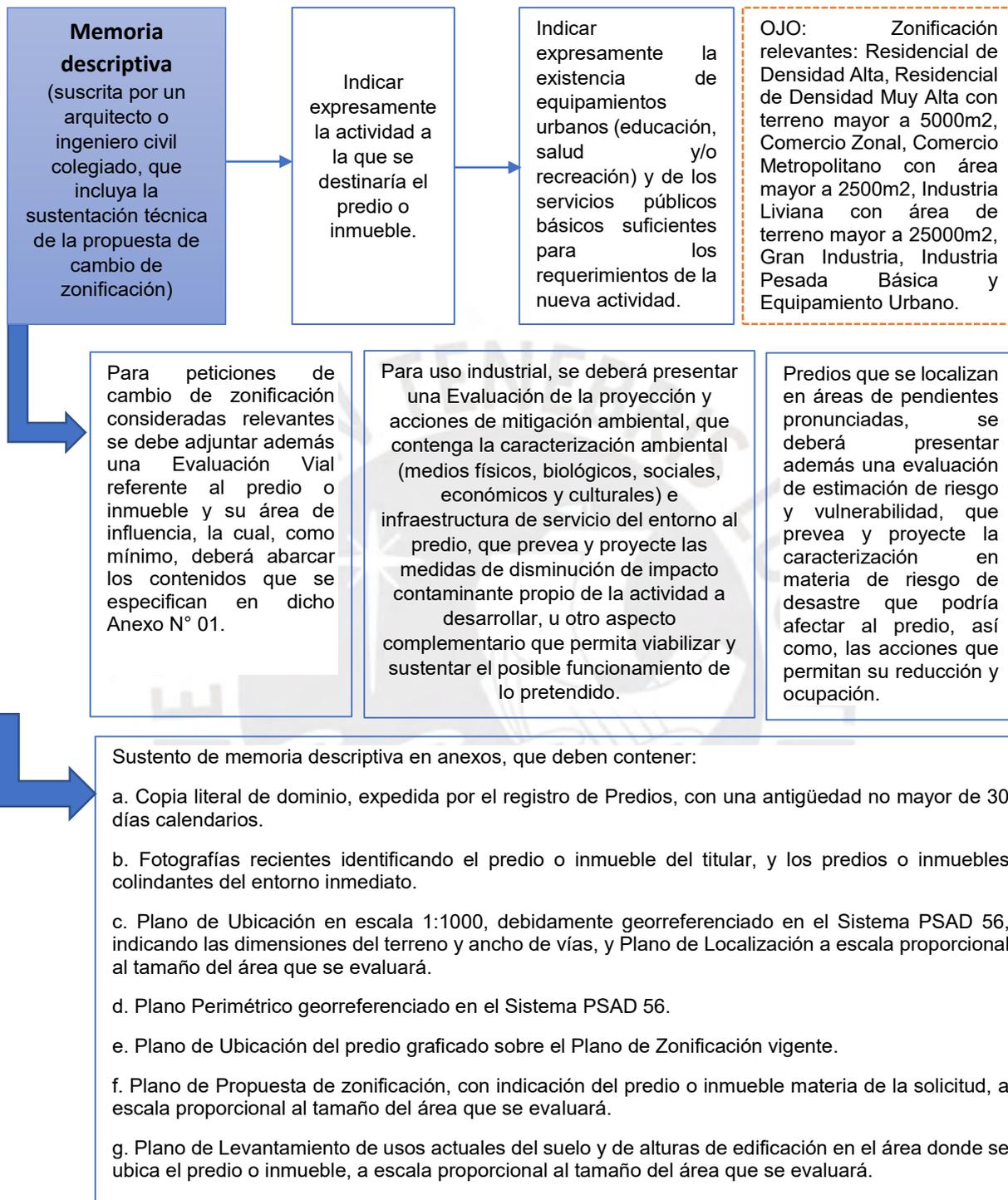


ANEXO 2

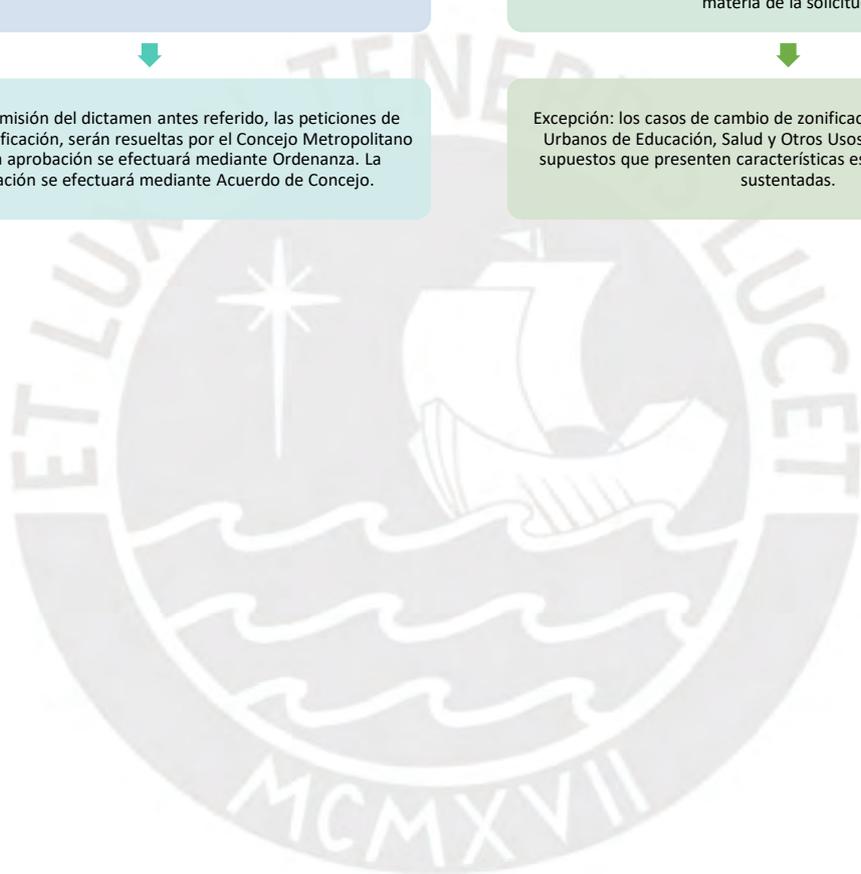
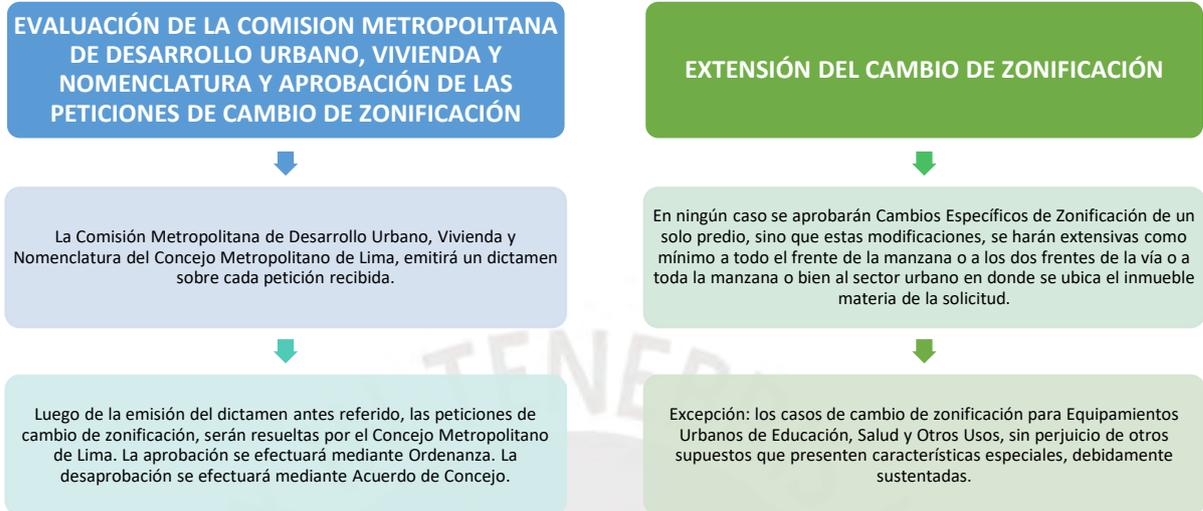
FLUJOGRAMA DEL PROCEDIMIENTO DE LA PETICIÓN DE CAMBIO DE ZONIFICACIÓN (CON PLAZOS)



ANEXO 3: SUSTENTO DEL CAMBIO DE ZONIFICACIÓN: ¿QUÉ DEBEN CONTENER LAS PETICIONES?



**ANEXO 4: TRAS TODO EL PROCEDIMIENTO DEL PROCEDIMIENTO
TECNICO DEL CAMBIO DE ZONIFICACIÓN, ¿QUÉ SUCEDE?**



BIBLIOGRAFÍA

AVENDAÑO, Jorge. "Definición de la propiedad", en: Código Civil comentado, 2.ª edición, Tomo V, Derechos reales, 2007, p. 139.

AVENDAÑO, Jorge y AVENDAÑO, Francisco. Derechos Reales. Lima, Fondo Editorial PUCP, 2017.

CHEHADE, R. (2008, 5 de julio). El nuevo uso de los suelos en Lima. Diario El Comercio, p. 2010. <http://www.ipdu.pe/web/index.php/actualidad/articulos/290-el-nuevo-uso-de-los-suelos-en-lima>

FRANCIA ACUÑA, Laura. "Efectos de la Zonificación en el desarrollo de la ciudad. Análisis legislativo y jurisprudencial". En Revista Actualidad Jurídica. 2013, No. 239. Lima. pp. 203- 204.

MENDOZA, A. La regulación urbanística de la provincia de Lima. Urbanismo y Economía. 2020, 12 de enero. En: <https://urbanismoyeconomia.wordpress.com/2020/01/12/la-regulacion-urbanistica-de-la-provincia-de-lima/>.

MUNICIPALIDAD DE LIMA (2020). *Nuevo Plan de Desarrollo Urbano 2021-2040 que viene trabajando la Municipalidad de Lima propondrá la generación de zonas articuladas que concentren empleos y servicios.* En: <https://www.munlima.gob.pe/noticias/item/40411-plan-de-desarrollo-urbano-de-lima-2021-2040-propondra-generacion-de-zonas-articuladas-que-concentren-empleos-y-servicios>.

MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA. *Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano PLAM.* Municipalidad Metropolitana de Lima, pg. 26. En: <http://www.munlima.gob.pe/images/descargas/region-lima/asamblea-metropolitana/PLAN-METROPOLITANO-DE-DESARROLLO-URBANO.pdf>.

ORTIZ, Iván. Introducción al Derecho Urbanístico. Lima, Fondo Editorial PUCP, 2017.

PASQUEL, Enrique. "Lima La Horrible: Propiedad, Zonificación y el mito del planeamiento urbano". En Revista de Economía y Derecho. 2005. Lima pp. 67-82.

QUIQUIA, Stephanie (2018). *Zonificación Urbana: Instrumento para el Ordenamiento de la Economía Local* (Trabajo Académico para optar el título de Segunda Especialidad en Derecho Administrativo). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, p.11.

SANCHEZ, Gerardo. La planeación moderna de ciudades Principios e influencia en México. Región y Sociedad Vol. XIX No. 38, 2007.

SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ (2019). Sentencia recaída en el expediente 05220-2015-PA/TC. Edegel SAA, contra la sentencia expedida por la Cuarta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima.

NORMATIVA A TENER EN CONSIDERACIÓN:

- Numerales 4 y 5 del artículo 9 de la Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972
- Numeral 1.1 del artículo 79 de la Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972
- Artículos 30 al 35 del Decreto Supremo N° 004-2011-VIVIENDA
- Artículo 31° del Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano aprobado por Decreto Supremo N° 004-2011-VIVIENDA y derogado por el Reglamento de Acondicionamiento y Desarrollo Urbano Sostenible – RATDUS aprobado por el Decreto Supremo N° 022-2016-VIVIENDA.
- Artículo 195° numeral 6 de la Constitución Política Peruana.
- Artículo 79° de la Ley Orgánica de Municipalidades y RATDUS.
- Ley N° 29090 y Ley Orgánica de Municipalidades.
- El Artículo 79° de la Ley Orgánica de Municipalidades establece que el Plan de Desarrollo Urbano es el instrumento que aprueba la zonificación como competencia de las municipalidades provinciales.