

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DEL PERÚ**

**FACULTAD DE DERECHO**



Urbanismo y Derecho: posible solución de las invasiones  
de las laderas de Lima desde el derecho comparado

Trabajo de investigación para obtener el grado académico de  
Bachillera en derecho presentado por:

**Ximena Nicole Segura Martel**

ASESORA

**Olea Ubilliús, Pia Gabriela**

Lima, 2020

## RESUMEN

La presente investigación trata de las invasiones de las laderas de los cerros de Lima y su posible solución, desde un enfoque del Urbanismo y el Derecho, específicamente en el problema de la falta de un Plan de Desarrollo Urbano que ordene el crecimiento de la ciudad y que pueda ser ejecutado por las Municipalidades distritales. Por ello, la investigación plantea una solución integral para las invasiones informales desde un enfoque de reconocimiento del derecho a la ciudad y su complemento con un Plan de Desarrollo Urbano, mediante el análisis de las soluciones propuestas a nivel del Derecho Comparado, la presentación de los antecedentes y diferentes enfoques desde distintas disciplinas. Iniciando con la causa de las invasiones a los terrenos estatales por el difícil acceso a la propiedad formal, las grandes migraciones, la segregación de las poblaciones con menos recursos, etc. Luego, recopilando legislación y planificación que se ha ejecutado en Perú, Brasil y Colombia, para poder comparar y recoger lo mejor de cada una de ellas. Finalmente, concluir que la solución idónea para el crecimiento de la ciudad de manera ordenada es el reconocimiento del derecho a la ciudad, complementada con la integración de un plan de desarrollo urbano que sea ejecutado por las municipalidades distritales, así como el reconocimiento y reforma del sistema de formalización de invasiones de COFOPRI.

**Palabras clave:** formalización, legislación, invasiones, laderas, Plan de Desarrollo Urbano

## SUMMARY

The present investigation deals with the invasions of the hillsides of Lima and their possible solution, from an approach of Urbanism and Law, specifically in the problem of the lack of an Urban Development Plan that orders the growth of the city and that can be executed by the District Municipalities. For this reason, the research proposes an integral solution for the informal invasions from an approach of recognition of the right to the city and its complement with an Urban Development Plan, through the analysis of the solutions proposed at the level of Comparative Law, the presentation of the antecedents and different approaches from different disciplines. Beginning with the cause of invasions to state lands due to difficult access to formal property, large migrations, segregation of populations with fewer resources, etc. Then, compiling legislation and planning that has been implemented in Peru, Brazil and Colombia, in order to compare and collect the best of each. Finally, conclude that the ideal solution for the growth of the city in an orderly

manner is the recognition of the right to the city, complemented with the integration of an urban development plan that is executed by the district municipalities, as well as the recognition and reform of the system of formalization of invasions of COFOPRI.

**Keywords:** formalization, legislation, invasions, hillsides, Urban Development Plan



## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN .....	5
CAPITULO 1:	
LA PROBLEMÁTICA DE LAS INVASIONES DE LOS CERROS DE LIMA .....	7
1.1. ANTECEDENTES .....	7
1.2. MIRADA DESDE DIFERENTES DISCIPLINAS.....	8
1.3. SINERGIA ENTRE EL URBANISMO Y EL DERECHO .....	11
CAPITULO 2:	
RESPUESTAS JURÍDICAS A LA PROBLEMÁTICA.....	15
2.1. LEGISLACIÓN .....	15
2.2. PLANES.....	16
2.3. FORMALIZACIÓN.....	18
CAPITULO 3:	
POSIBLE SOLUCIÓN INTEGRAL A LA INVASIÓN DE LAS LADERAS.....	27
CONCLUSIONES .....	29
BIBLIOGRAFÍA.....	30

## INTRODUCCIÓN

Debido a las grandes migraciones del campo a la ciudad, las ciudades empezaron a crecer, lo cual conllevó al cambio de la urbanización de manera rápida y la aparición de la propiedad informal. La misma que es entendida como la apropiación de un terreno público o privado que servía como vivienda para las familias migrantes. Tal como menciona Ortiz, " las invasiones constituyen uno de los fenómenos sociales y urbano más importantes del crecimiento de las ciudades" (140: 2017).

El fenómeno de la posesión informal, como problemática del crecimiento de la ciudad, ha afectado a la mayoría de países a nivel mundial y de Latinoamérica. La realidad de lo que supera a las instituciones y ciudades es el desborde popular, término establecido por Matos Mar (1988). El desborde ha originado la creación de barriadas, favelas, etc.; invasiones en las diferentes ciudades de América que han hecho provocado un crecimiento de la urbanización de manera desmedida y desorganizada.

Los motivos del origen de este tipo de invasiones han sido variados, desde el alto costo de la zona urbana, hasta la expectativa del acceso a un crédito. Por lo que se debe tomar en cuenta los diferentes enfoques desde distintas disciplinas académicas. Las invasiones no son solo un problema del estado respecto al ordenamiento de la ciudad sino también es un problema social, económico, cultural, etc.

Sin embargo, no es lo único que se tiene que analizar, ya que los Estados han tratado de proponer soluciones a las invasiones para poder frenar el crecimiento de la informalidad urbana en el país. Las medidas han sido propuestas desde un enfoque legal, esperando a que el ordenamiento se haga respetar por los gobernantes y sea seguido por los ciudadanos. Sin embargo, no sabemos si esto ha sido suficiente, pues el problema aún persiste en la ciudad.

Por todo ello, el presente artículo tiene el objetivo de proponer una solución al problema de las invasiones de las laderas de los cerros de Lima mediante el análisis de las propuestas presentada, tanto en el Perú como en el Derecho Comparado. Específicamente en el problema de acceso la vivienda y falta de organización del crecimiento de la ciudad.

En el primer capítulo, comenzaremos presentando los antecedentes de las invasiones informales, las posturas de diferentes disciplinas y la conexión que tienen las propuestas

legislativas peruanas con las propuestas desde el urbanismo. Luego, en el segundo capítulo, se analizará las propuestas legislativas adoptadas por diferentes Estados, en específico Brasil y Colombia, para solucionar la mencionada problemática. Ello sin dejar de indicar los motivos por los cuales estas medidas no han sido útiles para poder eliminar la posesión informal.

Finalmente, en el tercer capítulo, se tratará de proponer una solución integral en base propuestas adoptadas tanto en el Perú como en el Derecho Comparado, sin dejar de lado el enfoque interdisciplinario del urbanismo. Ello, debido a que no solo se debe tratar de solucionar la problemática desde un enfoque netamente jurídico, sino que se debe tener un enfoque más amplio al tratar de solucionar una problemática que está arraigada a nivel social y que no es solo una problemática que afecta a nuestro país, sino que a diferentes países de América Latina. Por lo que se tratará de proponer una solución al acceso de la vivienda integrada en el crecimiento planificado de la ciudad.



## CAPITULO 1

### 1. LA PROBLEMÁTICA DE LAS INVASIONES DE LOS CERROS DE LIMA

#### 1.1. ANTECEDENTES

Desde las grandes migraciones, Lima comenzó a crecer, no solo en las zonas tradicionales, como alrededor de las principales avenidas, sino también en zonas de riesgo, como los cerros. Las familias llegaban de todas partes del Perú en busca de nuevas oportunidades, lo cual hizo que la ciudad creciera de manera rápida.

“Fue pues durante la segunda mitad de la década del cuarenta que la inmigración alcanza una aceleración decisiva.” (Avellaneda 74: 1999). En estos años es que aproximadamente empieza la explosión del crecimiento de Lima, ya que las personas se empiezan a movilizar con más frecuencia a la ciudad, la mortalidad cae y la natalidad empieza a crecer.

Hacia 1946 empiezan las invasiones a los cerros. “La inauguración, en 1945, del mercado mayorista de La Parada, al este de Lima, desencadenó una ola de formación de barriadas que comenzó en 1946 con la invasión de las laderas de los cerros de San Cosme, San Pedro, El Agustino y San Cristóbal.” (Avellaneda 74: 1999). Las barriadas son un asentamiento que proviene de la invasión de terrenos que pueden ser públicos y privados, se realiza mediante la ocupación de terrenos que no están habilitados para ser vivienda, en términos urbanísticos.

En 1960 es que las barriadas se constituyen como una importante modalidad de acceso ilegal al suelo en Lima Metropolitana (Calderón 95: 2005). Al ser invasiones ilegales y que se realizaban en zonas de propiedad privada, se realizaban acciones judiciales como pedidos de desalojo. Cabe añadir que la formación de barriadas no se realizaba inmediatamente, sino que también había un crecimiento de la invasión por lo que la ocupación era gradual en varias de ellas.

Del mismo modo, estas también se formaban por relaciones mercantiles en donde los mismos propietarios alquilaban ciertas tierras. Así como también por reubicación estatal, como menciona Calderón, cuando establece que estas reubicaciones pasaban a ser solo un acto político y administrativo que por lo general se realizaba cuando habían damnificados por algún desastre natural. (105: 2005). Para el 10 de febrero de 1961

estas últimas cobraron importancia por la ley 13517, la cual tenía como finalidad planificar y reubicar las barriadas, con esta intervención del estado nacen las barriadas asistidas. Asimismo, también era integrarlas a los centros urbanos

La asistencia del estado logra que se formen algunas barriadas planificadas en donde las personas podían acceder a un lote y luego poder tener la expectativa de que le dieran servicios básicos mínimo, tal es el caso de Villa El Salvador. Sin embargo, esto no soluciona el problema de fondo.

“Respecto al mejoramiento, se supuso que la entrega de títulos de propiedad era suficiente incentivo para el mejoramiento de los barrios, lo que se ha traducido en una entrega masiva de títulos.” (Castro y Riofrio: 1996) Esta salida es la que normalmente el estado ha tomado para solucionar el problema de la propiedad informal. Sin embargo, sigue sin desincentivar la invasión de zonas no urbanizables.

Ante ello, podemos determinar que existe una problemática en torno a las invasiones de los cerros de Lima, que se desencadenó con las barriadas ubicadas en zonas de riesgo.

## **1.2. MIRADA DESDE DIFERENTES DISCIPLINAS**

Sobre la problemática de las invasiones en las laderas peruana, podemos encontrar distintas posturas desde enfoques de diferentes disciplinas académicas como derecho, sociología, urbanismo y economía. Cabe añadir que ha habido una relación estrecha entre el derecho y el urbanismo respecto a los planteamientos que se han tenido en ambas ramas respecto a esta problemática.

### **1.2.1. CIENCIAS SOCIALES**

Desde la sociología, la problemática de las invasiones es originada por la marginación y la falta de acceso de la propiedad formal, ya que el costo de propiedades dentro de la ley es alto comparado a los ingresos que estas personas pueden obtener al trasladarse a Lima. Ante ello, Esquivel menciona que las personas con bajos recursos son las que ocuparán un terreno sin urbanizar e intentarán habilitarlo gradualmente (2010).

Esta postura se ve reforzada con el planteamiento de Altamirano quien expresa que:

“las áreas no residenciales o las áreas que en principio no se creía que podían ser habitables (arenales, cerros, cercanías al río, etc.), fueron gradualmente ocupadas, por un lado, por aquellos residentes de los tugurios (Zolezzi, 1976; Millones, 1976; Delgado, 1974) que en su mayoría eran migrantes y algunas minorías étnicas (negros, chinos); y, por otro, por los migrantes campesinos predominantemente de la sierra sur del Perú.” (1992)

Ante ello, son las poblaciones migrantes más vulnerables que empiezan a poblar las zonas no habitables de la ciudad como arenales, cerros, etc. Asimismo, podemos afirmar que la centralización y las oportunidades que ofrece la capital hace que las personas migren a la ciudad e invadan terrenos porque es más barato que poder comprar un terreno formal.

Del mismo modo, tal como menciona el autor antes citado, la titulación es la mejor salida para la mejora del bienestar de la población y la reducción de niveles de pobreza (Esquivel 85: 2010). Ello, debido a que les permite tener un derecho expectativo respecto a la titulación del predio que han invadido.

### **1.2.2. ECONOMÍA**

Desde la economía, se puede identificar que las invasiones informales se han debido a la expectativa que se crea al poder formalizar una invasión y posteriormente ser persona propicia para obtener un crédito. Ante ello, De Soto nos menciona que la forma de tocar el capital es a través de un sistema de propiedad que permita registrar en papel sus aspectos económicos y de esta forma afirmarlos a un lugar y propietario específico (18: 2004).

Es con ello que al tener un título que acredite la propiedad hace que se pueda tener capital respecto a estas titulaciones, accediendo a créditos otorgados por bancos y/o otras organizaciones. Sin embargo, también se debe tener que las propiedades invadidas al estar en laderas y posibles zonas de riesgo también pueden ser observadas por las instituciones que otorgan créditos ya que no se les puede hacer rentables tener un título como respaldo cuando este tiene cargas o no se ajusta a los parámetros de rentabilidad.

Por ello, podemos afirmar que, si bien se puede pensar que la formalización de la posesión informal es el camino para poder obtener una propiedad y así acceder a un

crédito, esto no es tan viable por factores externos como las cargas, el riesgo que asumirían los bancos, etc.

### **1.2.3. URBANISMO**

Desde el urbanismo, el problema de las invasiones se da por la migración y el crecimiento de la ciudad que no está orientado con una proyección a largo plazo de Lima metropolitana en su totalidad. Esta línea es seguida por Costa y Hernández quienes sostienen que la informalidad es consecuencia de la exclusión u segregación socio-espacial que caracteriza el crecimiento urbano de los países (2010).

Ante ello, lo que normalmente se ha propuesto desde esta rama de estudio es que se puedan crear, desarrollar e implementar planes de desarrollo que permitan reorganizar la ciudad. Si bien los enfoques de cada plan pueden ser distintos, lo que se busca es poder desarrollar una dinámica que permita que la ciudad se desarrolle desde varios aspectos como la conectividad mediante el transporte, la expansión de zona urbanizable, el desarrollo de la red de negocio, etc.

Sin embargo, hay arquitectos y urbanistas como Willy Ludeña que no sigue esta línea argumentativa, sino que menciona que hay “ciudades que son más pobres, como Ecuador o Bolivia, que eran más consistentes, más humanas, con más coherencia y un cierto orden. La respuesta acá tiene que ver no con pobreza sino con cosas más profundas y estructurales” (citado en Lizarburu: 2018). Entonces esto nos hace pensar que las invasiones en realidad no fueron solamente originadas por la marginación y pobreza de las personas migrantes, sino que tuvo una causa más profunda.

Cabe añadir que los errores estructurales que provocaron que las migraciones desencadenaran el caos en nuestra ciudad vienen de nuestras autoridades. Tal como menciona Ludeña “muchas veces pensamos que en algún momento Lima fue ciudad social demócrata, con un Estado bueno, etc. Pero no, desde el inicio de la República hubo corrupción, alcaldes ineficaces, Estado negligente, ciudadanos absolutamente oportunistas, y de mucha corrupción” (citado en Lizarburu: 2018).

Es con todo ello que, si bien se han podido tener planes de desarrollo en Lima, no se han implementado porque, normalmente, los intereses políticos, corrupción, negligencias, etc. son determinantes para la correcta aplicación de estos instrumentos. Sin embargo, es una idea latente que puede llegar a implementarse a futuro para evitar

este tipo de problemas como las invasiones, que se realizan sin tener proyecciones respecto al crecimiento futuro de la ciudad y que se tendría que tener un apoyo político más fuerte y menos corrupto para poder ser eficaces.

#### **1.2.4. DERECHO**

Desde el derecho, la postura predominante en torno a esta problemática es que con la expansión de la ciudad se empezaron a realizar migraciones masivas a la ciudad, por lo que se empezaron a poblar los límites de la ciudad. Ante ello, una de las alternativas fue empezar a formalizar de manera masiva las invasiones informales. Sin embargo, no fue la alternativa correcta.

Por ello, es que se ha empezado a ordenar la ciudad mediante legislación que permite y/o prohíbe habitar ciertas zonas de la ciudad, así como también se ha empezado a tener mejores mecanismos de formalización respecto a estas posesiones informales. Cabe añadir que a la par de ello también se han planteado zonificaciones que hacen que toda la ciudad esté sectorizada desde diferentes aspectos, como habitabilidad, industria, urbanización, etc.

Si bien, es un aspecto variable respecto de la ciudad, este debe ser tomado en cuenta porque hay varios sectores que no pueden ser poblados por considerarse zonas de riesgo. Hasta el momento, la postura que se toma, respecto a las invasiones de las laderas de Lima, es que se otorgue títulos de propiedad de las invasiones mediante procesos de formalización.

#### **1.3. SINERGIA ENTRE EL URBANISMO Y EL DERECHO**

La intervención del Estado de manera legislativa en el aspecto urbano comenzó a inicios del siglo XX con licencias de construcción hasta prohibiciones de creaciones de nuevas urbanizaciones. Todo ello con el fin de poder ordenar la ciudad y contener la expansión demográfica.

Ya para la época de Oscar R. Benavides se implementó planes de vivienda como respuesta a un intento de planificación urbana. (Pasquel 154: 2005). Los barrios obreros que se formaron de estas iniciativas no fueron la solución para la organización urbana pues se caracterizaban por el hacinamiento, lo cual nos aleja aún más del objetivo principal.

Luego de los planes de vivienda, se promulgó el Reglamento de Urbanizaciones, el cual establecía varios parámetros para el desarrollo de la urbanización en Lima. Después de unos años, en los cuales funcionó este documento, se modificó y se creó la Oficina Nacional de Planeamiento Urbano. Este organismo se encargaba de coordinar y dirigir la labor urbanística de los gobiernos, mediante la formulación de planes reguladores (Pasquel 154: 2005).

En la época de Odría se promulga el Plan Regulador de la Ciudad de Lima, plan que no llega a implementarse de manera correcta porque la gran expansión urbana superó los límites de la proyección. Hasta 1960 se fueron implementando reglamentos que no dieron soluciones para la expansión tan rápida de la ciudad.

Con la Ley Orgánica de las Barriadas de 1961 se intentó desaparecer las invasiones de terrenos, sin embargo, no funcionó por lo que solo se ordenó y reubicó las barriadas existentes. En el gobierno de Prado, con las ciudades-satélite, intentó poblar las afueras de Lima, que terminaron siendo poblados sin servicios mínimos. Ya en el gobierno de Belaúnde se planearon estrategias diferentes como residenciales y viviendas multifamiliares, que existen hasta el día de hoy.

En paralelo, según el registro dependiendo de los alcaldes de Lima (Gráfico 1), en lo que es específicamente planes de desarrollo, el primero tuvo una vigencia de 18 años aproximadamente. Como muestra el gráfico, el Plan Director tuvo vigencia hasta 1961, luego entró en vigencia el Plandemet y finalmente el Planmet. Finalmente, el último plan aprobado mas no ejecutado es el Plam 2035. (Puente: 2017)

Cada uno de los planes de desarrollo urbano ha tenido un enfoque distintivo. Cabe añadir que el que tiene relevancia es el Plan de Desarrollo Urbano de Lima y Callao o PLANDEMETS, ya que sirvió de base para la Zonificación de Lima.

Sobre la base del PLANDEMETS se realizaron varias modificaciones hasta llegar al Plan de Desarrollo Metropolitano (1990-2010). En este intervalo de tiempo se aprobaron planes en paralelo, como el plan de la costa verde, el del centro histórico, etc., para complementar el plan de desarrollo.

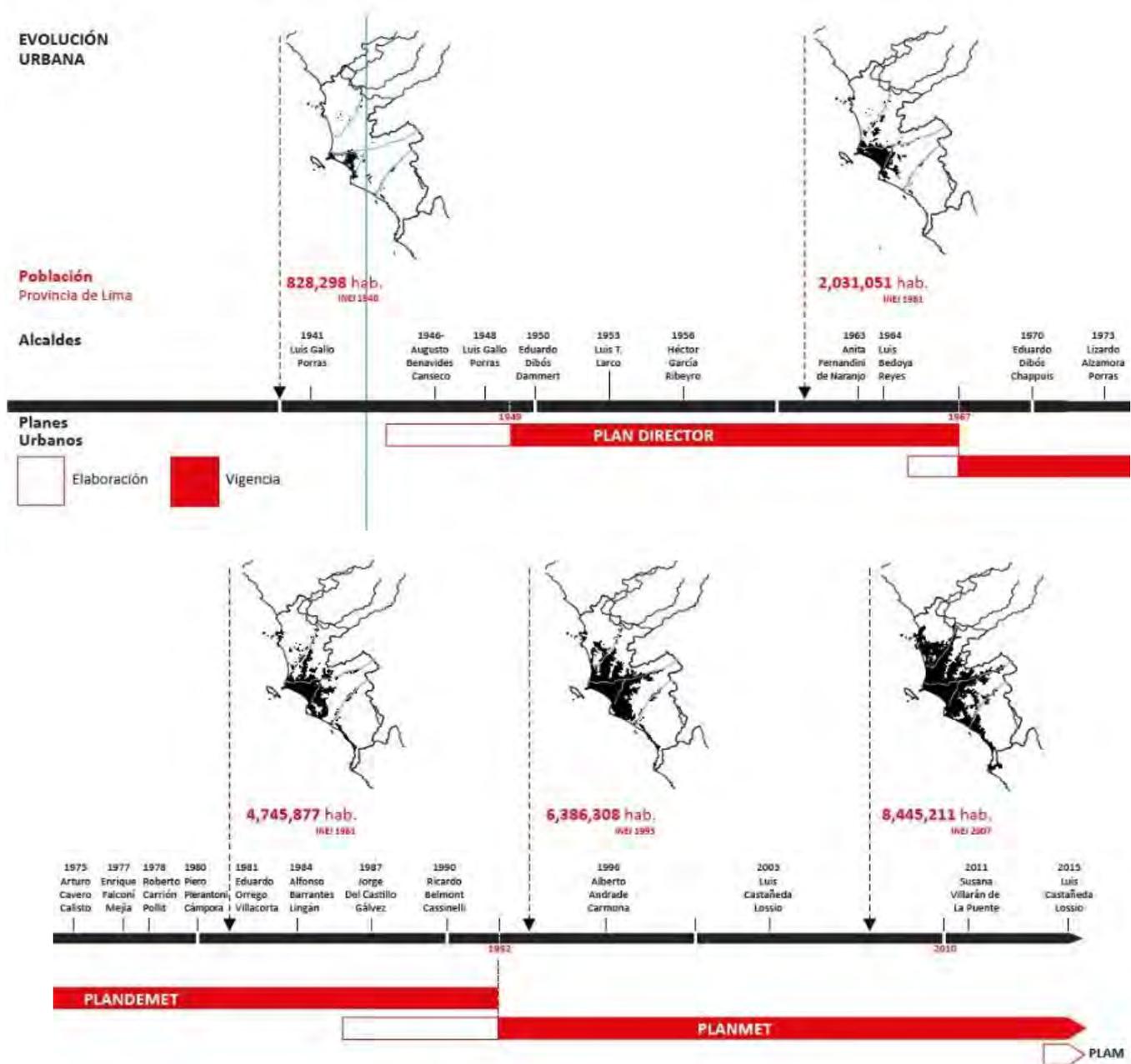


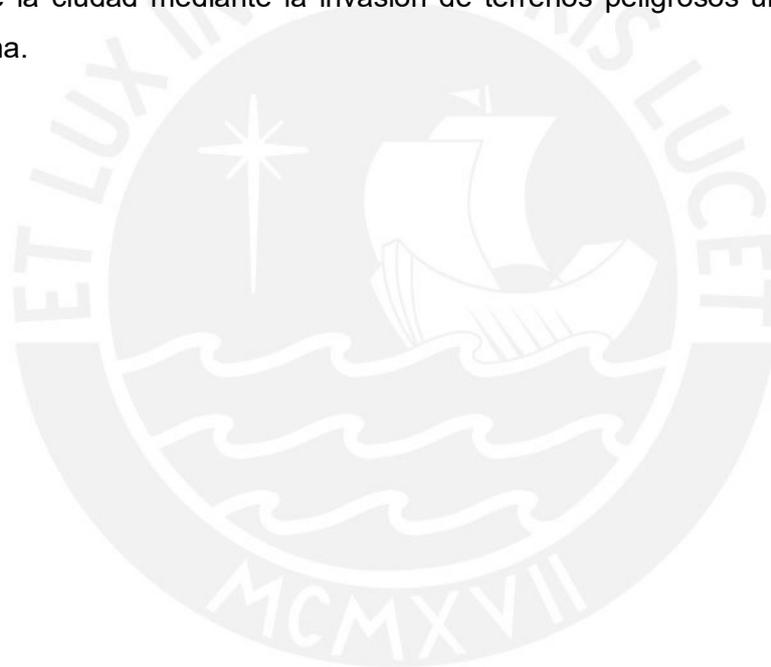
Gráfico 1:  
Planes urbanos precedentes  
Fuente: Roberto Arroyo,  
Agosto 2013.

Para el 2003 se aprobó el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano, el cual da lineamientos para la aprobación del plan de desarrollo y zonificaciones de las municipalidades del país (Pasquel 156: 2005). Por lo que se presupone que el último plan aprobado tuvo que pasar los criterios del reglamento preestablecido. Este reglamento fue aprobado por Decreto Supremo 027-1003-VIVIENDA y modificado luego por el Decreto Supremo 004-2011-VIVIENDA. Sin

embargo, el que se encuentra vigente en este momento es el RATDUS, el cual tiene un enfoque sostenible, ya que sus siglas significan Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible, aprobado por el DS-022-2016-VIVIENDA.

Es con todo ello, que podemos determinar que Lima ha tenido varios planes y una basta legislación para poder solucionar los problemas de la invasión de terrenos informales. Sin embargo, seguimos teniendo una ciudad con problemas de pobreza, mala calidad de transporte, mucha centralidad, zonas sin servicios básicos, etc.

Si el urbanismo y el derecho plantearan una estrategia conjunta en donde no solo exista un plan de desarrollo, que no se aplica por problemas políticos, ni en donde solo exista legislación que se pasar por alto y no se practica, podríamos encontrar la salida a la expansión de la ciudad mediante la invasión de terrenos peligrosos ubicados en los cerros de Lima.



## CAPITULO 2

### 2. RESPUESTAS JURÍDICAS A LA PROBLEMÁTICA

La problemática de las invasiones en las laderas de los cerros de Lima ha sido abordada desde diferentes enfoques. Por ello se va a analizar las soluciones que se han presentado desde el derecho y el urbanismo. Esto mediante una presentación de la legislación peruana respecto al tema, el análisis de los planes ejecutados en Lima y la formalización de la propiedad informal en el derecho comparado.

#### 2.1. LEGISLACIÓN

Antes de entrar al análisis de la legislación especializada respecto a las invasiones y las propuestas normativas que se han presentado en el Perú a lo largo de los años, debemos analizar el marco constitucional y las competencias para legislar sobre esta materia.

La constitución en su artículo 195 inciso 6 establece que la competencia en materia de planificación, urbanismo y zonificación les pertenece a los gobiernos locales. Sin embargo, cabe resaltar que en el Perú no existe una ley general de desarrollo urbano (Ortiz 34: 2017). En la misma línea, al otorgarse la facultad de regulación en materia urbanística, la Ley 27972 (Ley Orgánica de las municipalidades) limita las competencias del órgano en materia urbanística. Por ello, debe haber una relación entre las propuestas de las municipales distritales y provinciales, ya que una no puede traspasar las competencias de la otra.

Por otro lado, y como regulación especializada debemos mencionar la Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y Edificaciones (Ley 29090), que tiene un reglamento que la desarrolla (DS 008-2013-VIVIENDA). Legislación que regula la competencia y procesos de las licencias de habilitación urbana y edificación. Asimismo, otra regulación respecto a este tema es el Reglamento Nacional de Edificación que establece normas técnicas sobre las habilitaciones y edificaciones. Estos instrumentos regulan el procedimiento para poder habilitar el suelo, realizar edificaciones, etc. Los cuales ayudan a conocer los límites que tienen las propiedades del territorio.

Del mismo modo, el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano (RATDU) o su modificación el RATDUS (Reglamento de Acondicionamiento Territorial

y Desarrollo Urbano Sostenible) publicado el 24 de diciembre del 2016 es el instrumento que regula lo referido a los planes de desarrollo y la zonificación de Lima. Esta legislación es la más importante en el tema a desarrollar en esta investigación, debido a que se enfoca en una de las propuestas a plantear, que es los planes de desarrollo urbano.

## **2.2. PLANES**

Antes de analizar los planes que se han desarrollado a lo largo de la historia de nuestra ciudad, debemos comprender un poco del urbanismo moderno. El urbanismo moderno, según Ortiz, tiene dos ejes centrales: la ciudad entendida como una categoría social y el vínculo ciudadano, el nexo entre este y la ciudad desde una visión social, económica, cultural, política y sostenible (27: 2017). Con este concepto, se debe entender que el urbanismo estudia la ciudad y su vínculo con el ciudadano, por lo que cualquier solución aplicable a las problemáticas en la ciudad necesita de un enfoque social, político, etc.

Asimismo, para analizar los planes de desarrollo urbano, como una solución para las invasiones de las laderas de los cerros de Lima, vamos a tener que considerar el concepto de ciudad que nos presenta Munizaga al mencionar que “La ciudad es una expresión del hombre como forma de organización social”. (Ortiz 22: 2017). Por ello, el plan se debe tomar como una herramienta para lograr la organización de la ciudad en función del ciudadano.

Cabe resaltar que, no debemos confundir los términos ordenamiento territorial y plan de desarrollo urbano, pues uno se desarrolla a nivel regional y otro a nivel municipal. En ese sentido, como menciona Ortiz, la diferencia se encuentra en el ámbito de aplicación, el ordenamiento territorial se da a nivel regional, mientras que el plan de desarrollo es a nivel municipal o provincial (50: 2017). Por ello, los municipios deben conocer el límite de sus facultades y de esta manera trabajar en conjunto.

Ahora bien, los planes de desarrollo urbano son documentos con rango de ley aprobados por las municipalidades, según el inciso 11 del artículo 79 de la LOM, así como también son instrumentos del ordenamiento territorial. Estos son aprobados según lo ordenado por el RATDUS. Según Ortiz, los planes tienen dos elementos importantes: el primero, regula el plan de desarrollo urbano y el ordenamiento territorial (zonificación y vías) y el segundo la clasificación general del suelo (58: 2017)

Asimismo, Ortiz menciona que existen diferentes tipos de planes: plan de desarrollo metropolitano, plan de desarrollo urbano, plan urbano distrital, esquema de ordenamiento urbano, plan específico y planeamiento integral (58: 207). Sin embargo, el que vamos a desarrollar y en el que nos enfocaremos es en el plan de desarrollo urbano, ya que es el plan más completo y que desarrolla la zonificación y usos de suelo, así como lineamientos de política y estrategias de desarrollo urbano.

Según el RATDUS artículo 32.2, el PDU se desarrolla en concordancia con el Plan de Acondicionamiento Territorial y/o el Plan de Desarrollo Metropolitano. El primero, según el artículo 15 del reglamento mencionado lo presenta como el instrumento técnico-normativo de planificación física en el ámbito provincial de las actividades humanas. El segundo, según el artículo 24 establece que es un instrumento que regula la gestión territorial y el desarrollo urbano sostenible del área metropolitana.

Con respecto a la aprobación del Plan de Desarrollo Urbano, según el RATDUS, este consta de un proceso que dura 45 días calendario. Dentro de estos días, 30 se utilizan para exhibir el plan en la web y el local de la municipalidad. Simultáneamente se remite a consulta al Ministerio de vivienda y al gobierno regional y a los municipios distritales. Luego, el equipo técnico responsable del PDU, en 15 días evalúa, incluye o desestima las observaciones, sugerencias y recomendaciones.

Asimismo, el plazo de vigencia aprobado por la municipalidad provincial es de 10 años. Cabe añadir, que por el rango de ley que tiene, puede ser derogado por un plan posterior, por una acción de inconstitucionalidad o por un referéndum. Sin embargo, existe una problemática respecto a esto porque, como explica Laurie “la falta de priorización del planeamiento urbano bajo la última gestión de Lima Metropolitana ha resultado en una situación caótica, donde los distritos han desarrollado planes de desarrollo urbano sin contar con una visión integrada de la ciudad, que debe venir de un plan metropolitano.” (2019). Ello debido a la poca sinergia y articulación en los gobiernos locales, pues no ejecutan los planes de manera estratégica.

Considerando todo lo mencionado anteriormente, debemos analizar el último plan vigente en nuestra ciudad que fue el plan 2035. Según las recomendaciones brindadas por ONU-hábitat, el Plan 2035 tiene el reconocimiento de haber compilado toda la información dispersa y haberlas procesado en un sistema integrado de información geográfica. (2014: 3). Debido a que el plan integra información como los usos de suelos urbanos, no urbanos y urbanizables que en anteriores planes no se había tenido en

cuenta, así como integra la data real de la ciudad, las modificaciones de normas distritales, identificación de espacios verdes, etc.

Sin embargo, también se debe toma en cuenta lo que menciona Laurie sobre el plan, ya que “no fue desarrollado con la participación de los distritos” (2019), lo que provocó que cada uno se organizara de manera desarticulada. Asimismo, el autor menciona que “Ahora, con una nueva generación de alcaldes distritales, existe una gran oportunidad de desarrollar políticas y estrategias urbanas con la participación activa de los distritos” (2019) Esta reflexión es importante rescatarla, pues en la aplicación de un plan de desarrollo, no solo importa que sea elaborado de forma correcta, sino que se ejecute de manera articulada.

Del mismo modo, no podemos dejar de reflexionar sobre lo que significa un plan de desarrollo, ya que como menciona Luis Rodríguez: “Hay que entender que un plan de desarrollo urbano no es un documento técnico, sino un acuerdo de toda una sociedad acerca de hacia dónde quiere dirigir su futuro y hacia dónde quiere que se dirijan los recursos más importantes” (citado por Espinoza: 2017). Con ello, podemos comprender que el Plan de Desarrollo debe ir más allá de la legislación, ya que es una decisión sobre la visión que tenemos a futuro de nuestra ciudad.

### **2.3. FORMALIZACIÓN**

En el derecho comparado, la formalización de la propiedad informal se ha realizado de diversas maneras. En ese sentido, se analizarán los casos de Brasil, Colombia y Perú, tanto el problema de la informalidad como la propuesta de una solución para la formalización y planificación de las ciudades.

#### **2.3.1. BRASIL**

Brasil es el país más grande de América del Sur. Por ello, es que también ha tenido la problemática de la propiedad informal por la urbanización masiva realizada desde el siglo XIX. Una de las primeras propuestas fue las villas higiénicas, que fue una propuesta en la legislación; luego la producción de viviendas sociales; sin embargo, igual para los años 60 se proliferaron las favelas y loteos clandestinos. (Costa y Hernández 12: 2010)

Ante este problema, que urbanizaba de manera intensiva e informal la ciudad se propusieron varios instrumentos que se encuentran en el Estatuto de la Ciudad (Ley 10.257). Este instrumento, según Costa y Hernández, fue introducido en la Constitución Brasileña de 1988, el cual les da a los municipios la responsabilidad de la planificación e implementación de la política urbana (12: 2010). Asimismo, se le dan herramientas para que puedan aplicarlo de manera correcta, mediante el Plan Director de cada municipio.

En este Estatuto de la Ciudad, se empieza a aplicar 3 directrices para concretizar la solución de la informalidad en la ciudad: la regularización, el freno a la producción de la irregularidad y la calificación de la gestión. Esto se aplica mediante diversas regulaciones en base a instrumentos como el tiempo para la prescripción adquisitiva, la ocupación de grupos con título con usucapión colectivo, el concepto de transferencia de derecho de construir, el derecho de superficie, el derecho de preferencia y el impuesto predial y territorial. Sin embargo, este tipo de solución también tiene problemas en su aplicación porque la regulación es compleja e involucra a los tres poderes estatales.

Cabe añadir que, para la propuesta normativa de Brasil, también existen diferencias entre las normas aplicables para una favela y suelos irregulares creadas por medidas ilegales. (Fernández 10: 2011). Ello demuestra que el tratamiento de suelos tampoco es igual en el país.

Del mismo modo, profundizando en el contenido del mencionado Estatuto, tal como explica Fernández, “reglamentó cláusulas constitucionales y estableció una amplia estrategia de regularización del suelo, combinando legislaciones, mejoras y otras políticas de planificación urbanísticas” (23: 2011). Es con ello que podemos determinar que no solo incluye mejoras a nivel legal sino también planificación de suelos, que brindan protección a los ciudadanos brasileños.

Asimismo, también en la regulación brasileña se rescata que su poder descentralizado hace que sea más eficiente la aplicación de la normativa respecto a la planificación, pues se distribuye la regularización entre los gobiernos locales. Así como la participación de los ingenieros, arquitectos, abogados, funcionarios, etc. que proponen y brindan ayuda en conjunto para solucionar este tipo de problemas (Fernandes 24: 2011). Respecto a lo mencionado, debemos reconocer que propuesta interdisciplinaria sirve para resolver un problema de las invasiones, pues no se debe buscar una solución meramente legal, sino que tenga diferentes enfoques.

Es por todo ello que podemos establecer que la sistematización de los instrumentos legales se logra con el desarrollo del Estatuto de la Ciudad de Brasil que ha hecho que se pueda avanzar con la regulación y erradicación de las invasiones informales del país. Si bien no es suficiente, se puede rescatar el sistema aplicado en este caso.

La Constitución Federal de 1988, en sus artículos 182 y 183 regulan la Política Urbana del país. Tal como menciona Ávila, “Esos artículos establecen en líneas generales instrumentos para ordenar el desarrollo de las ciudades según los principios de la función social de la propiedad y de la ciudad, definiendo el Plano Director como el instrumento básico del desarrollo y de la expansión urbana y la usucapión especial urbana.” (98: 2012). Con ello, podemos determinar que el ordenamiento de territorio tiene un rango constitucional reconocido por la carta magna de Brasil.

El artículo 182<sup>1</sup> de la Constitución Federal de Brasil regula la política de desarrollo como las directrices a seguir para lograr el desarrollo de las funciones de las ciudades. Asimismo, regula el Plan Estratégico como la base de la política de desarrollo y expansión urbana. Del mismo modo, en su inciso 2 menciona la importancia de que la propiedad cumpla su función social, respetando los requisitos de la ordenanza de la ciudad establecidos en el plan antes mencionado. Mientras que su inciso 4 proporciona requisitos para que el poder público, por el plan maestro conforme a la ley federal, se utilicen para promover la utilización adecuada del suelo.

---

<sup>1</sup> Art. 182. la política de desarrollo urbano, implementada por el municipal poder público, como las directrices generales establecidas en la ley, tiene por objeto ordenar el pleno desarrollo de las funciones sociales de la ciudad y garantizar el bienestar de sus habitantes.

(1) Plan estratégico a largo plazo de la compañía, aprobado por el Concejo Municipal, necesaria para las ciudades con más de 20000 habitantes, es el instrumento básico de política de desarrollo y expansión urbana.

(2) La propiedad urbana cumple su función social cuando requisitos fundamentales de la Ordenanza de la ciudad expresan en el plan estratégico.

(3) Las expropiaciones de inmuebles urbanos se realizarán con previa y justa indemnización en efectivo.

(4) Se proporciona para el poder público municipal, por la ley específica para el área incluida en el plan maestro, requiere, conforme a ley federal, el propietario de suelo urbano no construido, infrautilizado o no utilizado para promover la utilización adecuada, sucesivamente:

I- Instalación o construcción obligatoria;

II Impuestos y urbana propiedad territorial progresiva en el tiempo;

III expropiación con pago mediante la emisión de bonos, previamente aprobados por el Senado, con un vencimiento de diez años, trabajando en tramos anuales iguales y sucesivas, siempre el valor real de la indemnización y los intereses legales.

Por otro lado, el artículo 183<sup>2</sup> regula la usucapión especial urbana, en donde se establece requisitos como los 250 m<sup>2</sup> como máximo, posesión durante un plazo de 5 años utilizado como casa y que no sea dueño de otra propiedad urbana o rural. Asimismo, el título se concede a la persona independientemente de su estado civil, no se reconocerá la posesión más de una vez y exime a los edificios públicos en la adquisición mediante esta figura.

En el 2001 se promulgó la Ley 10.257 o el Estatuto de la Ciudad que reglamenta los artículos antes mencionados. “Así es que el Estatuto de la Ciudad establece en las directrices generales para el desarrollo de las funciones sociales de la ciudad y de la propiedad la regularización de la tenencia y la urbanización de áreas ocupadas por población de bajos ingresos mediante el establecimiento de normas especiales de urbanización, uso y ocupación del suelo y edificación.” (Ávila 99: 2012). Con ello podemos determinar que el reglamento mencionado regula de manera especial el uso de suelos y la urbanización de Brasil.

Del mismo modo, también hay un apartado especial que desarrolla la regulación respecto al Plan Maestro. En el capítulo III, se establece la función social de la propiedad, la aprobación del plan mediante ley municipal, su revisión cada 10 años, su obligatoriedad para las ciudades con más de 20 000 habitantes, así como un seguimiento y control. Con esta reglamentación ya se estaría limitando la actuación de los Planes que regulan la urbanización de las ciudades brasileñas.

Por otro lado, a diferencia de otros países de Latinoamérica, Brasil por medio del Ministerio de las Ciudades descentraliza el poder, por lo que son los municipios locales los encargados de ejecutar las políticas. Sin embargo, el Ministerio no cuenta con unidades descentralizadas por lo que se dificulta el apoyo directo a los municipios (Ávila 104: 2012). Por ello, sería importante que los municipios pudieran tener reglas específicas

---

<sup>2</sup> Art. 183. que poseen como su área urbana de hasta 250 metros cuadrados, durante cinco años, ininterrumpidamente y sin oposición, utilizando para su casa o su familia, usted adquirirá el dominio, siempre y cuando no es dueño de otras propiedades urbanas o rurales.

(1) el título de y la concesión de uso se concederá al hombre o la mujer, o a ambos, independientemente de su estado civil.

(2) este derecho no se reconocerá en la posesión de la misma más de una vez.

(3) los edificios públicos no se adquirirán por la posesión adversa

Con todo lo mencionado, lo rescatable de la regulación brasileña es su reconocimiento constitucional de la propiedad con una función social regida bajo un Plan Maestro y la descentralización al momento de ejecutar sus normas urbanas

### **2.3.2. COLOMBIA**

Colombia es una república descentralizada y tiene una Constitución Política que reconoce como entidades territoriales a departamentos, municipios, distritos y territorios indígenas, y da la posibilidad de que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) de tal condición a las regiones y provincias. Sin embargo, debemos conocer las regulaciones previas a esta.

En un comienzo, la planeación urbana representa el ordenamiento físico de las ciudades en Colombia, fundamentado normativamente en la ley 88 de 1947 (Restrepo 670: 2019) Esta ley desarrollaba la zonificación del territorio, buscando que se conectaran mediante el sistema de vías. Su aplicación en las ciudades tenía nombres determinados, tal como explica Restrepo, como Plan Regulador o Plan piloto; el último formulado por el urbanista Le Corbusier. (670: 2019)

Luego, debido a la violencia interna del país, llega el urbanismo planificado, en donde se busca que los documentos técnicos puedan ordenar el territorio según el crecimiento de las ciudades. Sin embargo, esta planificación tiene una unión del crecimiento urbano y desarrollo económico. Bajo estas ideas, en “Colombia se construyeron nuevos barrios que crecieron bajo el auspicio del Estado.” (Restrepo 674: 2019)

Después de ello, con el sistema internacional, inició un cambio de paradigma. Se rompió el esquema de planeación y la figura del Plan Urbano se reemplazó por el Código de Urbanismo. (Restrepo 675: 2019) Este nuevo enfoque hizo que los privados pudieran gestionar el desarrollo de sus predios de manera individual, por lo que hay una separación de la planificación de la propiedad privada y la propiedad pública. Sin embargo, ello provocó que ingresara la figura ilegal del mercado informal de terrenos.

Como respuesta a lo mencionado, se promulgó la Ley 9 de 1989, que integra los Planes de Desarrollo Municipal como componente del ordenamiento físico, servicios públicos, vías y transporte, e inversión social (Restrepo 678: 2019). Sin embargo, con la violencia bipartidista de la época, mediante la ordenación, dividió tajantemente lo urbano de lo rural por lo que las personas empezaron a migrar del campo a la ciudad.

Ante ello, la nueva Constitución Política de Colombia de 1991 logró modificaciones en el territorio, el sistema urbano, etc. Según Restrepo, la constitución logró crear un marco de planeación y vigilancia que se complementa con la Ley 152 de 1994 que reglamenta el Plan de Desarrollo Municipal e incorpora el Plan de Ordenamiento para la Organización Física (685: 2019). Ello representa un avance en el ordenamiento urbano del país.

Siguiendo esa línea, para 1997 se promulga la Ley 388 o la ley de Desarrollo Territorial, la cual tiene como objetivo, según su artículo 1<sup>3</sup>, establecer mecanismo para que los municipios ejerzan su autonomía, garantizar el uso de suelos, facilitar la ejecución de las actuaciones urbanas integrales, etc. Tiene como ejes principales: la función social de la propiedad, la prevalencia de interés general y la distribución de cargas y beneficios. Con todo ello se ha podido permitir la adquisición pública de bienes raíces, la descentralización del manejo del suelo, facilitar la participación del sector privado y liberar el suelo para el desarrollo urbano. Sin embargo, esta manera peculiar de legislación no puede ser concretizada en su totalidad por la falta de políticas públicas.

Asimismo, también se debe tomar en cuenta lo que menciona Fernandes respecto a que “la ocupación de suelos privados no puede tratarse con el mismo enfoque legal que la ocupación de suelos públicos” (10: 2011). Ello debido a que la ley impide que se apliquen reglas contractuales a las propiedades públicas.

---

<sup>3</sup> ARTICULO 1. OBJETIVOS. La presente ley tiene por objetivos:

1. Armonizar y actualizar las disposiciones contenidas en la Ley 9ª de 1989 con las nuevas normas establecidas en la Constitución Política, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas y la Ley por la que se crea el Sistema Nacional Ambiental.
2. El establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes.
3. Garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, y velar por la creación y la defensa del espacio público, así como por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres.
4. Promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.
5. Facilitar la ejecución de actuaciones urbanas integrales, en las cuales confluyan en forma coordinada la iniciativa, la organización y la gestión municipales con la política urbana nacional, así como con los esfuerzos y recursos de las entidades encargadas del desarrollo de dicha política.

Como complemento de la ley antes mencionada, en el 2011 se promulgó la Ley 1454 o la Ley Orgánica (LOOT). Esta ley, según su artículo 1<sup>4</sup>, dicta normas orgánicas para la organización administrativa del territorio colombiano, también establece principios rectores, define competencias en materia de ordenamiento, etc. Con ello, podemos determinar que existen mecanismos normativos que delimitan las funciones de los órganos para concretizar el ordenamiento territorial de Colombia.

Los documentos mencionados, tal como explica Fernandes “se basan estructuralmente en la función social de la propiedad y la integración de la ley y la gestión pública con la gobernanza del suelo y de las áreas urbanas” (24: 2011) Esto nos permite establecer que el ordenamiento del suelo y reconocer la función social de la propiedad también son elementos importantes en las regulaciones respecto a la propiedad informal.

En este país lo que resalta en su regulación es la participación y descentralización del ordenamiento territorial, del mismo modo, ha regularizado la formalización de los asentamientos humanos que cumplan con requisitos preestablecidos.

Si bien, “Los barrios de origen informal se siguen consolidando, sin asistencia técnica, con bajos estándares de habitabilidad e incumplimiento de las normas existentes (como es el caso de especificaciones de sismo resistencia) y sin un reconocimiento previo de la capacidad de carga de los terrenos, que implique ampliación y ajuste de la infraestructura, del espacio público y de los equipamientos.” (López 12: 2016). En el caso colombiano podemos rescatar la regulación de la Ley 1454 y la inversión que se hace en los programas de Mejoramiento Barrial.

Cabe añadir que en la mayoría de los países se ha tratado de afrontar directamente la informalidad. Sin embargo, no se ha abordado la prevención de asentamientos informales nuevos, con la excepción del programa PRIMED de Colombia (Fernandes 39: 2011)

---

<sup>4</sup> Artículo 1. Objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto dictar las normas orgánicas para la organización político administrativa del territorio colombiano; enmarcar en las mismas el ejercicio de la actividad legislativa en materia de normas y disposiciones de carácter orgánico relativas a la organización político administrativa del Estado en el territorio; establecer los principios rectores del ordenamiento; definir el marco institucional e instrumentos para el desarrollo territorial; definir competencias en materia de ordenamiento territorial entre la Nación, las entidades territoriales y las áreas metropolitanas y establecer las normas generales para la organización territorial.

### 2.3.3. PERÚ

El Estado peruano, debido a las migraciones masivas del campo a la ciudad, permitió que se ocupen terrenos desérticos alrededor de Lima, porque el acceso a la propiedad urbana era costoso. Ante ello, tal como menciona Fernandes, Perú fue uno de los países que aplicó la estrategia de la legalización de tenencia de lotes o titularización a gran escala. (30: 2011)

Actualmente el ente encargado de la formalización de las propiedades informales causadas por las invasiones de terrenos públicos o privados está a cargo de la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal o COFOPRI, entidad que se creó en 1996, mediante el Decreto Legislativo 803 - Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal. La labor de la comisión ha variado y se ha reactivado varias veces desde su creación.

Si bien COFOPRI tiene dos maneras de actuar: legalizando terrenos en el sector público y conciliando a las partes en el sector privado, solo nos enfocaremos en la legalización de las invasiones del terreno público porque normalmente las laderas de los cerros son propiedad estatal. Esta formalización tiene tres etapas: la generación de información sobre el suelo y los obstáculos existentes para la formalización de asentamientos; la identificación, demarcación y registro de lotes y edificios; y la identificación de los ocupantes con derechos. (Fernandes 30: 2011) Al culminar todo el proceso recién las personas que invadieron la propiedad pueden ostentar un título. Cabe añadir que el procedimiento de formalización está regulado en el artículo 6, 7 y 8 del DS 013-99-MTC.

Sin embargo, esta facilidad de titulación hace que se cree una expectativa respecto a esta y se formen nuevos asentamientos, como una licencia para invadir (Fernandes 39:2011) Ello debido a que la misma cultura peruana hace que mientras más fácil y menos costoso sea la obtención de una propiedad, más personas van a querer utilizar este método de titulación. Es por ello que aún existen problemas con este sistema de formalización, porque no se realiza una titularización pensando en la compactación social, sino es más personal.

Asimismo, también se ha provocado que en un inicio se formalizaran y titularan zonas protegidas, zonas de riesgo, ecológicas, zonas destinadas al plan vial, etc.; lo cual ha provocado que a largo plazo se afecte el derecho de propiedad de los que han formalizado sus terrenos bajo este sistema. Lo mencionado, porque se ha tenido que

imponer cargas como método de solución a la invasión de zonas que no debieron formalizarse. Tal como menciona Hidalgo, “el Estado acuñó la modalidad de “títulos con carga” para formalizar terrenos que muchas veces estaban ubicados en zonas de riesgo como laderas de cerros o cauces de ríos secos -o incluso sobre lugares arqueológicos, sobre las que no se podía habilitar servicios públicos” (2018)

Del este modo es que la regulación aplicada por el Estado al formalizar de manera masiva las propiedades informales ha sido parte del problema. Ello en tanto tal como menciona Riofrio “el enfoque estrecho en la formalización de asentamientos rompió con la tradición anterior de la política de regularización en Perú, que incluía políticas de mejoras y otros programas socioeconómicos para promover la integración socioespacial de las áreas y comunidades informales” (citado por Fernandes 30: 2011). Ante esto, se podría determinar que se creó un problema con la titulación masiva, ya que previamente se trataba de lograr la integración de la ciudad. Asimismo, la titulación no ha evitado que se formen nuevos asentamientos informales.

Con todo ello, se puede concluir que la sola legislación no es suficiente, sino que depende de un proceso de apoyo. Los programas de legalización planteados no tienen una solución integral al problema de informalidad y de estructura urbana.

## CAPITULO 3

### 3. POSIBLE SOLUCIÓN INTEGRAL A LA INVASIÓN DE LAS LADERAS

Luego de haber analizado tanto la problemática y las soluciones propuestas a nivel de derecho comparado, ahora debemos proponer una alternativa de solución a la problemática de las invasiones informales de las laderas de los cerros de Lima. Ello, debido a que estas invasiones son un problema que no solo se debe solucionar desde un enfoque legal, sino también desde la planificación basada en el derecho a la ciudad.

En primer lugar, al igual que Brasil, se debería reconocer a nivel constitucional el derecho de la ciudad. Ello para que haya una mayor diligencia y protección al acceso de la vivienda que todos los ciudadanos peruanos deben tener. Del mismo modo, el acceso a la participación ciudadana y a poder utilizar los beneficios de la ciudad, como las áreas públicas, los servicios básicos, etc.

Tal como se ha analizado en los capítulos anteriores, el acceso a una vivienda o a la propiedad es muy costosa y las invasiones informales no lo son, ya que implica tomar posesión sobre un área de terreno que puede ser pública o privada. Cabe añadir que las laderas de los cerros normalmente son propiedad del Estado. Sin embargo, implica asumir riesgos como los ocasionados por desastres naturales, el no tener acceso a servicios básicos, el no tener acceso a espacios públicos, etc.

Es por ello que la intervención del Estado es importante, por lo que se debería empezar reconociendo un derecho fundamental a la ciudad. Sin dejar de lado el debate de un posible derecho a la vivienda, entendida como un espacio habitable para que la persona se desarrolle y en donde tenga servicios mínimos. Complementándolo o añadiéndolo al sentido de la vivienda como parte de la ciudad.

En segundo lugar, para complementar el reconocimiento del derecho a la ciudad, se debe implementar un Plan de Desarrollo Urbano Sostenible que nos permita ordenar el crecimiento de la ciudad a largo plazo. De esta manera, se podrían incrementar los proyectos de vivienda social en zonas urbanizables al momento de planificar la expansión. Esto posiblemente haga que las personas puedan acceder a la vivienda de manera económica, lo cual detenga las invasiones de las laderas de Lima.

Asimismo, también sería necesaria una Ley de Desarrollo Urbano que de el marco legislativo para que la el Plan tenga mayor fuerza legal y dominio normativo sobre el territorio y se pueda desplegar en todas sus dimensiones (ONU-Hábitat 14: 2014). Ello debido a que, si bien el plan de desarrollo urbano tiene rango legal, no hay una reglamentación o forma de ejecución y sanción determinada para desarrollarlo en la realidad.

Cabe añadir que se debería complementar también con un sistema organizado que haga que las municipalidades distritales puedan complementarse y no avanzar de manera independiente en diferentes direcciones. Debido a que debería poder implementarse el Plan de Desarrollo Urbano de manera integral mediante todas las municipales. Asimismo, al igual que en Brasil, el plan podría ser revisable cada cierto periodo de tiempo para conocer si se está o no implementando de manera correcta o si necesita alguna modificación.

Tal como se ha analizado la situación en otros países, la sistematización de las municipalidades distritales es importante porque permite homogenizar la actuación de todos los distritos y que no solo velen por los intereses propios. Ello sirve también para conectar las regulaciones de zonificación en base a una proyección establecida en el Plan de Desarrollo Urbano. Del mismo modo y para no afectar la implementación del plan, se debería sancionar el no cumplimiento del Plan de Desarrollo Urbano, pues se puede relacionar la falla de la regulación con el incumplimiento de los ciudadanos a los parámetros urbanos regulados.

En tercer lugar, vinculado al punto anterior, se debe implementar nuevos parámetros a COFOPRI para que pueda seguir los lineamientos de un Plan de Desarrollo Urbano y no solo las zonificaciones de los distritos involucrados en la formalización de los predios informales. COFOPRI como organismo regulador formaliza según la realidad por lo que no debería actuar solo con saneamientos legales (registrales) y físicos, sino también con parámetros limitantes como una clasificación de suelos urbanizables.

La clasificación de suelos que se menciona está regulada en el Plan de Desarrollo Urbano 2035, sin embargo, como este no se ha implementado, se debería esperar a que en el siguiente Plan se pueda también tener esta clasificación de suelos. Todo lo mencionado con la finalidad de crear nuevos centros de vivienda, que se pueda recuperar las laderas de los cerros y formalizar la propiedad informal para que haya menos invasiones, puesto que se podría acceder a la vivienda de manera más eficiente.

## CONCLUSIONES

En conclusión, podemos determinar que varios autores identifican que el problema de las invasiones de Lima tiene distintos orígenes como las grandes migraciones, el alto costo de la propiedad, la segregación de las personas de bajos recursos, etc. Por lo que, si bien, el Perú ha tenido variada legislación y planificación respecto a la ciudad, aun así no se ha podido evitar el crecimiento desordenado de Lima. Ante ello, no se debe dejar de lado que no solo se debe solucionar el problema, sino también prevenirlo, porque al menos en el caso peruano la masiva titulación ha creado una lógica de primero construir y luego obtener la propiedad.

La solución adoptada por Brasil, a nivel legislativo ha sido una buena forma de solucionar el problema del acceso a la vivienda porque ha implementado el derecho a la ciudad como un derecho fundamental de sus ciudadanos por lo que se ha podido reducir el costo de acceso a la propiedad formal; así como ha regulado la aplicación de un Plan de Desarrollo que sistematiza las funciones de sus municipios, lo que ha logrado que se ordene el crecimiento de la ciudad.

La propuesta de Colombia se ha enfocado en el ordenamiento del suelo y el reconocer la función social de la propiedad también son elementos importantes en las regulaciones respecto a la propiedad informal, por lo que ha podido ordenar el uso de suelos y su acceso a ellos.

El Perú, por otra parte, ha logrado formalizar masivamente las invasiones informales mediante COFOPRI, pero aun debe reformarse y cambiar el modelo en el que se titula porque se debería tener un orden más amplio y general como un Plan de Desarrollo que identifique los tipos de suelo a urbanizarse.

Por todo lo anterior, podemos determinar que la solución idónea para el crecimiento de la ciudad de manera ordenada es el reconocimiento del derecho a la ciudad, complementada con la integración de un Plan de Desarrollo Urbano que sea ejecutado por las municipalidades distritales, así como el reconocimiento y reforma del sistema de formalización de invasiones de COFOPRI.

## BIBLIOGRAFÍA

AVELLANEDA, Pau G.

1999 "Lima: Cuando La Sostenibilidad No Es Sólo Una Cuestión Medioambiental." *Ecología Política*, no. 17, pp 73-81.

Consulta septiembre 28 del 2020: <http://www.jstor.org/stable/20743010>.

ALTAMIRANO, Teófilo.

1992 Migración y estrategias de supervivencia de origen rural entre los campesinos de la ciudad In: *Ciudades de los Andes: Visión histórica y contemporánea* [en línea]. Lima: Institut français d'études andines, 1992. Consulta: el 29 octubre del 2020: <https://doi.org/10.4000/books.ifea.2261>. <https://books.openedition.org/ifea/2261?lang=es>

ALTAMIRANO, Teófilo.

2000 Liderazgo y Organizaciones de Provincianos en Lima Metropolitana: Culturas Migrantes e Imaginarios sobre el Desarrollo. Volumen II Por Teófilo Altamirano. Fondo Editorial PUCP y Prom-Perú año 2000, Lima, Perú.

AVENDAÑO V., Jorge y AVENDAÑO A. Francisco

2017 "Derechos Reales". Lima. Fondo Editorial PUCP

AVILA, Paulo

2012 "Regularización de la tenencia del suelo urbano en Brasil: Avances recientes y desafíos". *Journal de Ciencias Sociales* Año 1 N°1. Pp 89 - 109

CASTRO, Mariano y RIOFRÍO, Gustavo

1996 La regularización de las barriadas: el caso de Villa El Salvador (Perú). pp 45-88

Consulta septiembre 28 del 2020:

<https://books.openedition.org/cemca/922?lang=es>

CALDERON COCKBURN, Julio

2004 "La formalización de la propiedad en el Perú: Efectos económicos y socio culturales". Ponencia al Cuarto Seminario Internacional Innovando los procesos de acceso al suelo urbano. Universidad Nacional Autónoma de México, México DF, 6-7.

CALDERÓN, Julio

2005 La ciudad ilegal: Lima en el siglo XX. Lima. Capítulo 3

CALDERON COCKBURN, Julio

2009 “Títulos de propiedad, mercados y políticas urbanas”. Revista de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos. CENTRO-H Número 3, abril 2009, pp. 47-62.

CALDERON COCKBURN, Julio

2017 “La insoportable levedad de la planificación urbana y lo legal informal en el Perú”. En: Toche, E. (comp.). (2017). Perú Hoy, N° 31. El arte del desgobierno. Lima: Desco.

COSTA B, Aline y HERNÁNDEZ A, Agustín

2010 Análisis de la situación actual de la regulación urbana en América Latina: la cuestión de la tenencia segura de los asentamientos informales en tres realidades distintas: Brasil, Colombia y Perú. Revista Invi, mayo 2010. Volumen N 25, pp 121-152

DE SOTO, Hernando

2004 “La ley y la propiedad fuera de occidente: algunas ideas para combatir la pobreza” THEMIS: Revista de Derecho, número 48, 15-21.

ESPINOZA, Álvaro y FORT, Ricardo

2018 Planificar la informalidad: herramientas para el desarrollo de mercados de urbanizaciones informales planificadas». Análisis & Propuestas, 40. Lima: GRADE. Consulta 8 de noviembre de 2020, de <https://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/GRA-DEap40.pdf>

ESPINOZA, Edmir

2017 “Urbanismo: Lima 2018, retos para una ciudad urgente”. 16 de marzo del 2017. Consulta 28 de octubre del 2020: <http://uranosedificaciones.com/2017/03/16/urbanismo-lima-2018/>

FERNÁNDES, Edésio

2011 “Regularización de Asentamientos Informales en América Latina”. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts.

FERNÁNDEZ, Edésio

2003 “Del Código Civil al Estatuto de la Ciudad: algunas notas sobre la trayectoria del Derecho Urbanístico en Brasil”. Revista Eure, volumen. XXIX, número 87, pp. 63-78, Santiago de Chile, septiembre 2003

HIDALGO, David

2018 Los papeles de la tierra: la interminable crisis de la titulación en el Perú. Ojo Público. Consulta 20 de octubre del 2020: <https://ojo-publico.com/705/los-papeles-de-la-tierra-la-interminable-crisis-de-la-titulacion-en-el-peru>

LAURIE, Angus

2019 “Una coyuntura en el planeamiento metropolitano”. 24 de febrero del 2019. Consulta 28 de octubre del 2020: <https://elcomercio.pe/lima/sucesos/coyuntura-planeamiento-metropolitano-angus-laurie-noticia-610830-noticia/>

LIZARBURU, Javier

2018 “Lima es el laboratorio más grande de América Latina”. Entrevista a Wiley Ludeña. 21 febrero 2018. Consulta 20 de octubre del 2020: <http://limamilenaria.blogspot.com/2018/02/wiley-ludena-en-el-inconsciente-del.html>

LÓPEZ BORBÓN, Walter

2016 La informalidad urbana y los procesos de mejoramiento barrial. Arquitectura y Urbanismo, vol. XXXVII, núm. 3, septiembre-diciembre, 2016, pp. 1-18 Instituto Superior Politécnico José Antonio Echeverría. Ciudad de La Habana, Cuba

MATOS MAR, José

1988 Desborde popular y crisis del estado: El nuevo rostro del Perú en la década de 1980. Lima: CONCYTEC

ORTÍZ SÁNCHEZ, Iván

2017 Introducción al Derecho Urbanístico. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Fondo editorial, 2017

ONU-Hábitat

2014 Revisión y recomendaciones: Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano Lima y Callao 2035. 29 de diciembre del 2014

PASQUEL, Enrique

2005 Lima la horrible: propiedad, zonificación y el mito del planeamiento urbano. Revista de Economía y Derecho. N°76

PUENTE FRANTZEN, Karina

2017 “El plan metropolitano de desarrollo urbano de Lima y Callao 2035: Análisis de un intento fallido”. Revista Iberoamericana de Urbanismo número x 13. 20 de abril del 2017. Consulta 03 de mayo del 2020:

[https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2117/108619/13\\_06\\_RIURB\\_Puente.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2117/108619/13_06_RIURB_Puente.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

PUERTAS, Gonzalo, ORTIZ, Iván y ORTIZ, Jorge

2020 “Propiedad: enfoque urbanístico y registral”. Themis. Lima. Julio 2020

RESTREPO RUIZ, Alfredo

2019 “Aproximación a la planeación urbana en Colombia. Apuntes para su comprensión histórica”. Estudios Demográficos y Urbanos. Vol. 34, núm. 3 (102), septiembre-diciembre, 2019, pp. 665-690

VÁSQUEZ REBAZA, Fiorella

2015 “¿Cuándo es factible formalizar a poseedores informales de predios estatales o ejercer las acciones de recuperación por parte del Estado?”. Ius 360. Lima. Consulta 03 de mayo del 2020: <https://ius360.com/privado/civil/cuando-es-factible-formalizar-poseedores-informales-de-predios-estatales-o-ejercer-las-acciones-de-recuperacion-por-parte-del-estado/>

#### **NORMATIVA:**

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

2003 Ley orgánica de municipalidades. Ley N° 27972. Lima, 27 de mayo de 2003

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

1993 Constitución Política del Perú. Lima, 29 de diciembre de 1993.

CONGRESO NACIONAL DE BRASIL

2001 Ley No 10.257. Reglamento del artículo 182 y 183 de las Constitución Federal. Brasilia, 10 de julio de 2001

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

2015 Decreto Legislativo N° 295. Código Civil. Lima, marzo 2015

MINISTERIO DE VIVIENDA

2012 Decreto Supremo N° 007-20012-VIVIENDA. Lima, 9 de febrero de 2012.

MINISTERIO DE VIVIENDA

2018 Decreto Supremo N° 006-2006-VIVIENDA. Lima, 6 de junio de 2018.

MINISTERIO DE VIVIENDA

2015 Decreto Supremo N° 022-2016-VIVIENDA. Lima, 24 de noviembre de 2016.

MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES

1999 Decreto Supremo 013-99-MTC. Lima 5 de mayo de 1999

