

LOS PARÁMETROS URBANÍSTICOS Y EDIFICATORIOS DE LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL EN LIMA METROPOLITANA: ZONIFICACIÓN EXCLUSIONARIA Y VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA VIVIENDA

ZONING CODE OF SOCIAL HOUSING IN METROPOLITAN LIMA: EXCLUSIONARY ZONING AND INFRINGEMENT OF THE RIGHT TO HOUSING

Andres Devoto Ykeho*

Grupo de Investigación en Urbanismo, Gobernanza y Vivienda Social

Fiorella Pairazamán Sotelo**

Estudio Vargas Pareja Abogados & Consultores

Ximena Vilchez Vargas***

Grupo de Investigación en Urbanismo, Gobernanza y Vivienda Social

Domingo Alejandro Torero Gamero****

Grupo de Investigación en Urbanismo, Gobernanza y Vivienda Social

The objective of this article is to analyze the role of urban planning and building parameters in guaranteeing the right to adequate housing in Metropolitan Lima, with emphasis on social housing (SIV). To this end, we develop a state of the art on the urban regulation of SIV until December 2022, which shows that there is no consensus among the different levels of government regarding the mechanisms to promote the production of SIV and guarantee the right to housing. Then, we analyze the impact of urban and building parameters on the right to housing and other legal rights and goods.

El artículo tiene como objetivo analizar el rol que cumplen los parámetros urbanísticos y edificatorios para garantizar el derecho a una vivienda adecuada en Lima Metropolitana, con énfasis en la vivienda de interés social (VIS). Para ello, desarrollamos un estado de la cuestión sobre la regulación urbanística de la VIS hasta diciembre de 2022, lo cual demuestra que no hay consenso entre los distintos niveles de gobierno respecto a los mecanismos para fomentar la producción de VIS y garantizar el derecho a la vivienda. Luego, analizamos el impacto que tienen los parámetros urbanísticos y edificatorios en el derecho a la vivienda y en otros derechos y bienes jurídicos.

* Abogado. Investigador asociado del Grupo de Investigación en Urbanismo, Gobernanza y Vivienda Social (CONURB-PUCP). Fue Consultor Legal del Instituto Metropolitano de Planificación en la Reglamentación de Parámetros Urbanísticos y Edificatorios de los PDU de las Áreas Interdistritales Metropolitanas. Actualmente Asociado del Área de Regulación Municipal y Autorización del Estudio Muñiz, Olaya, Meléndez, Castro, Ono & Herrera Abogados (Lima, Perú). Contacto: adevotoy@pucp.pe

** Abogada. Estudios de Segunda Especialidad en Derecho Público y Buen Gobierno en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Asociada del Área de Propiedad y Proyectos del Estudio en Estudio Vargas Pareja Abogados & Consultores (Lima, Perú). Contacto: fpairazaman@pucp.edu.pe

*** Abogada. Adjunta de docencia del curso Derecho y Gestión de Riesgos en la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Investigador asociado del Grupo de Investigación en Urbanismo, Gobernanza y Vivienda Social (CONURB) (Lima, Perú). Contacto: xvilchez@pucp.pe

**** Arquitecto. Magíster en Construcción, Diseño Urbano y Desarrollo por la University College London. Fue funcionario y consultor de entidades como el Ministerio de Educación, el Banco Mundial y el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Es docente de urbanismo y diseño en la Facultad de Arquitectura de la Pontificia Universidad Católica del Perú e investigador asociado del Grupo de Investigación en Urbanismo, Gobernanza y Vivienda Social (CONURB-PUCP) (Lima, Perú). Contacto: atorero@pucp.edu.pe

Nota del Editor: El presente artículo fue recibido por el Consejo Ejecutivo de THÉMIS-Revista de Derecho el 27 de marzo del 2023, y aceptado por el mismo el 23 de junio del 2023.

Based on this analysis, we present two arguments. First, we argue that the urban and building parameters approved by the municipalities of Metropolitan Lima represent a case of exclusionary zoning, as they limit or prohibit the production of SIV in areas with greater access to services and facilities. The second argument is that the incentives of the Special Regulation –i.e., the table of SIV parameters– do not guarantee the right to housing because they do not ensure adequate access to services and facilities for SIV beneficiaries.

KEYWORDS: *Urban and building parameters; social housing; urban law; right to housing; exclusionary zoning.*

A partir de este análisis, presentamos dos argumentos. Primero, sostenemos que los parámetros urbanísticos y edificatorios aprobados por las municipalidades de Lima Metropolitana representan un caso de zonificación exclusionaria, pues limitan o prohíben la producción de VIS en las áreas con mayor acceso a servicios y equipamientos. El segundo argumento es que los incentivos del Reglamento Especial –es decir, el cuadro de parámetros de la VIS– no garantizan el derecho a la vivienda pues no aseguran un acceso adecuado a servicios y equipamientos para los beneficiarios VIS.

PALABRAS CLAVE: *Parámetros urbanísticos y edificatorios; vivienda de interés social; derecho urbanístico; derecho a la vivienda; zonificación exclusionaria.*

I. INTRODUCCIÓN

La vivienda ha sido y es uno de los principales problemas de Lima Metropolitana. Algunas de las causas que dificultan el acceso a una vivienda adecuada son: la ausencia de mecanismos de acceso ordenado al suelo (Calderón, 2019); el alto valor del suelo debido a las especificaciones y parámetros urbanísticos y de diseño que regulan la ejecución de proyectos de vivienda; los altos costos burocráticos derivados de la legislación vigente; y las políticas de vivienda inadecuadas, basadas en parámetros urbanísticos discrecionales que no priorizan el derecho a la vivienda de las personas (Goytia & Pasquini, 2016; Zhang, 2015; Sitaraman *et al.*, 2021). Esta situación fomenta la aparición de viviendas en situación de hacinamiento, las cuales carecen de servicios básicos (como los de agua y saneamiento) y tienen un acceso limitado a los espacios públicos y servicios de transporte urbano, debido a que están construidas al margen de los parámetros urbanos y edificatorios vigentes (Pineda, 2022). Esto constituye un claro ejemplo de la vulneración del derecho a la vivienda adecuada en nuestra ciudad. Por todo ello, la vivienda adecuada es percibida más como un lujo que como un derecho, lo cual contribuye a la segregación espacial y la discriminación¹.

Ahora bien, existe una amplia discusión que se enfoca en los efectos de la zonificación en el derecho a la vivienda. Tal como refieren muchos especialistas (Pineda, 2022; Schleicher, 2021; Goytia, 2020 y 2020a; Bertaud, 2018; Fischel, 2015; Pasquel, 2005; Siegan, 1995), la controversia vinculada a la zonificación no solo compete a las municipalidades y a los propietarios, sino también a las aspiraciones en conflicto entre las personas que viven en un lugar y las que desean vivir allí, las cuales, a su vez, se ven limitadas por las exigencias reglamentarias, que son en gran parte arbitrarias. Enfocando este debate al caso de Lima Metropolitana, podemos señalar que, tal como ha estudiado

Vega Centeno (2019), el crecimiento inmobiliario que se consolidó bajo un modelo 'monofuncional' en el que predomina la homogeneidad de usos residenciales de baja densidad, ha contribuido en la predominancia de viviendas de baja altura, incluso en las zonas de mayor densidad poblacional. Esto ha resultado beneficioso para un sector minoritario de la población y ha promovido el uso ineficiente del suelo, lo cual dificulta la construcción de viviendas sociales en zonas de alta demanda, contribuyendo con la desigualdad económica y la segregación socioespacial.

Esta configuración urbana da lugar a una afectación al derecho a la vivienda. Si bien este derecho no está expresamente reconocido en nuestra Constitución Política, este encuentra tutela y base normativa en los diversos instrumentos internacionales de los cuales el Perú es un Estado Parte². Por ello, ante la amplia necesidad de viviendas de calidad, el Estado peruano ha establecido mecanismos para fomentar la producción de lo denominado Vivienda de Interés Social (en adelante, VIS), tales como subsidios, créditos y bonificaciones edificatorias. Sin embargo, la política de la VIS no ha contribuido sustantivamente en la reducción del déficit habitacional. Cabe señalar que estas dificultades generan una grave alteración a la seguridad jurídica, afectación al derecho a la vivienda, y vulneración al derecho a la igualdad y no discriminación. A lo largo de este artículo, trataremos de abarcar estas problemáticas tanto a nivel jurídico³ como teórico, buscando contribuir a un vacío en la investigación sobre la legislación técnico-legal en materia de VIS.

En ese sentido, el presente artículo tiene como objetivo analizar el rol que cumplen los parámetros urbanísticos y edificatorios en garantizar el derecho a una vivienda adecuada en Lima Metropolitana, con énfasis en la VIS. Para realizar este análisis, el artículo desarrolla primero un estado de la cuestión sobre la regulación urbanística de la

¹ Según la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo (PNVU), en el Perú se producen aproximadamente 128 000 viviendas al año, un número que no es suficiente para satisfacer la gran demanda de vivienda. Solo para Lima Metropolitana, esta demanda insatisfecha de viviendas dentro del mercado formal contribuyó a que, en los últimos 20 años, el 50% del crecimiento urbano se haya dado a raíz de expansiones ilegales y el 40% derive de lotizaciones informales (GRADE, 2020).

² Si bien la discusión de este artículo no se centra en el debate constitucional sobre el derecho a la vivienda, sino en el Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación y sus efectos en la realidad peruana, es necesario referirnos a nuestra Carta Magna, dado que es la norma fundamental en el Perú.

³ En el orden jurisprudencial respecto a la edificación de VIS, resulta imprescindible mencionar la Sentencia del Tribunal Constitucional Expediente 00003-2020-PCC/TC, sobre la demanda competencial interpuesta por la Municipalidad Distrital de San Isidro contra el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, respecto al supuesto menoscabo de competencias municipales para determinar los parámetros urbanísticos y edificatorios de VIS en cada circunscripción distrital. Por otro lado, el Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación, aprobado mediante el Decreto Supremo 010-2018-VIVIENDA y sus modificatorias (Decretos Supremos 012-2019-VIVIENDA y 02-2020-VIVIENDA), ha sido cuestionado en el fuero constitucional por suponer un menoscabo de las competencias municipales, dado que en este se establecen las características especiales que debe tener la VIS a nivel nacional.

VIS hasta diciembre de 2022, con especial énfasis en los parámetros urbanísticos y edificatorios, luego de lo cual analiza el impacto que tienen dichos parámetros en el derecho a la vivienda y en otros derechos y bienes jurídicos.

Tal como examinamos en el presente artículo, el estado de la cuestión de la normativa de los parámetros urbanísticos tanto a nivel municipal como nacional demuestra que no hay consenso entre los distintos niveles de gobierno respecto a los mecanismos para fomentar la producción de VIS y garantizar el derecho a la vivienda.

A partir del análisis desarrollado, presentamos dos argumentos: el primero es que los parámetros urbanísticos y edificatorios aprobados por las municipalidades distritales de los distritos de alta renta de Lima Metropolitana representan un caso de zonificación exclusionaria, pues limitan o prohíben la producción de VIS en las áreas con mayor acceso a servicios y equipamientos. El segundo argumento es que los incentivos del Reglamento Especial —es decir, el cuadro de parámetros de la VIS— no garantizan el derecho a la vivienda pues no aseguran un acceso adecuado a servicios y equipamientos para los beneficiarios de VIS.

II. MARCO TEÓRICO

Para comprender mejor la regulación de los parámetros urbanísticos y edificatorios aplicables a la VIS, es necesario realizar un breve repaso de las variables a utilizar a lo largo de este artículo: el derecho a la vivienda, la VIS, la zonificación, y los parámetros urbanísticos y edificatorios.

A. Derecho a la vivienda

Según el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (en adelante, CESCR), el derecho a la vivienda implica que toda persona tiene derecho a acceder a una vivienda adecuada. Asimismo, este Comité define las dimensiones de la vivienda adecuada, las cuales son: (i) la seguridad jurídica de la tenencia; (ii) la disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; (iii) la asequibilidad; (iv) la habitabilidad; (v) la adecuación cultural (ACNUDH & ONU Habitat, 2010); (vi) la accesibilidad; y (vii) la ubicación (CESCR, 1991). Debido a su gran importancia, diversos instrumentos nacionales e inter-

nacionales han ido incorporando este derecho de manera progresiva dentro de sus regulaciones. Sin embargo, en el caso del Perú, la falta de un reconocimiento expreso de este derecho en nuestra Constitución Política y los intereses políticos de cada gobierno han llevado a que este sea interpretado de manera parcial o según el nivel económico de sus habitantes. Esto último se advierte, como veremos a detalle más adelante, en las ordenanzas municipales (metropolitanas y distritales) que discriminan y fomentan la segregación urbana en la ciudad.

Respecto a esto, cabe resaltar que la definición de una vivienda adecuada según la CESCR tiene como elementos esenciales la asequibilidad, la accesibilidad y la ubicación. Estos hacen referencia a la importancia de garantizar que los gastos de las viviendas sean proporcionales al nivel de ingresos de sus habitantes, de manera que no se comprometan otras necesidades básicas. De la misma manera, hacen referencia a garantizar la posibilidad de que todas las personas tengan acceso a una vivienda. He aquí la importancia de la implementación de políticas públicas de financiamiento que brinden soporte a aquellas personas de bajo recursos que no pueden costear una vivienda en el mercado formal; asimismo, se deberá garantizar que estas viviendas puedan ubicarse dentro del tejido urbano y contar con acceso a los servicios que brindan las ciudades.

Constitucionalmente, nuestra Carta Magna no recoge de manera expresa el derecho a la vivienda⁴. No obstante, esto no es obstáculo para entender y comprender la protección que se le otorga a este derecho. Tal como señala Marcial Rubio (2020), los derechos humanos no se encuentran regulados de manera taxativa ni la Constitución es una norma exhaustiva. En relación a esto, cabe señalar que pueden existir otros derechos que no se encuentran recogidos de manera expresa en la Constitución, pero sí en tratados internacionales de los cuales el Perú forma parte, tal como ocurre con el derecho a la vivienda. Por ello, el Estado peruano tiene la obligación de lograr gradualmente el pleno ejercicio del derecho a una vivienda adecuada bajo criterios de no discriminación (ACNUDH & ONU-HABITAT, 2010, p. 32).

A nivel jurisprudencial, el Tribunal Constitucional, mediante la Sentencia del Pleno del 26 de octubre de 2012 (Expediente 0007-2012-PI/TC),

⁴ Diversas constituciones reconocen el derecho a la vivienda digna como un derecho de todas las personas; así como establecen el deber del estado de promover su acceso y fomentar planes, directrices para viviendas y viviendas de interés social. Tal es el caso de las Constituciones de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

ha considerado el derecho a la vivienda como un derecho fundamental. Asimismo, diversos proyectos de ley han buscado incorporar expresamente el derecho a la vivienda en nuestra Constitución: desde el 2000 hasta la fecha, es posible identificar once proyectos de ley que propusieron modificar artículos constitucionales a fin de incorporar el acceso a la vivienda digna y adecuada como un derecho fundamental.

Ahora bien, es posible encontrar dentro de la normativa infra constitucional leyes y reglamentos que de cierto modo han reconocido el derecho a la vivienda. Este es el caso de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades; la Ley 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible (en adelante, Ley DUS); y el Reglamento Nacional de Edificaciones (en adelante, el RNE). Este último establece criterios técnicos mínimos de cumplimiento obligatorio en la ejecución de habilitaciones urbanas y edificaciones. Por otro lado, las ordenanzas municipales, en la mayoría de casos, han desarrollado este derecho 'a su modo', fomentando mayor segregación y discriminación en las ciudades, principalmente a través del concepto de 'áreas de densificación regulada'. Respecto a esto, la ONU-HABITAT (2018) ha señalado que

Hoy en día, la vivienda se ha convertido en un factor de especulación motivado fundamentalmente por sectores inmobiliarios privados quienes han trabajado solamente bajo la lógica del rendimiento económico [...] generando que un tercio de la población mundial viva en asentamientos informales.

Entre las causas de esta problemática, podemos señalar el alto precio del suelo, la falta de políticas públicas urbanas y las diversas formas de discriminación, todo lo cual le dificulta el acceso a una vivienda de calidad a todas las personas. Para estos casos, el Estado debe implementar políticas públicas o programas sociales para la construcción y acceso a viviendas de bajo costo, a fin de cubrir la demanda de viviendas no atendida por el mercado. En el caso peruano, estas viviendas son denominadas VIS.

B. Vivienda de Interés Social (VIS)

El Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación (en adelante, Reglamento Especial)

define a la VIS en su artículo 2.1⁵ (inciso introducido por el Decreto Supremo 002-2020-VIVIENDA) como una solución habitacional subsidiada por el Estado, la cual tiene la finalidad de reducir el déficit habitacional. Asimismo, señala que las características de estas viviendas se enmarcan en los programas Techo Propio, Crédito MiVivienda, y cualquier otro promovido por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (en adelante, MVCS).

Ahora bien, para definir la VIS desde una perspectiva más actualizada y entender mejor su regulación e implicancia, debemos atender principalmente a lo expuesto en la Ley de Regularizaciones Urbanas y de Edificaciones y su modificatoria, al Reglamento Especial, a la más reciente Ley DUS (2021) y a la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo (2021, p. 220).

En específico, la Ley DUS precisa:

- a) Que la VIS tiene como objetivo la reducción del déficit habitacional en un sentido cualitativo y cuantitativo.
- b) La VIS puede ser de tipo Prioritaria cuando se encuentra dirigida a favor de las personas ubicadas en los sectores I, II y III de la población agrupada según quintiles de ingreso y en especial a favor de aquellas que se encuentran asentadas en zonas de riesgo no mitigable o en situación de vulnerabilidad social.
- c) Los precios de las viviendas de interés social consideran la capacidad económica de su grupo de interés.
- d) Esto tiene como finalidad i) llegar a aquellos sectores que no tienen la suficiente capacidad económica para adquirir una vivienda dentro del mercado, ii) corregir el déficit que deja el sector privado, y iii) asegurar el acceso a una vivienda digna en condiciones de equidad y no discriminación, esto sin perder de vista los elementos básicos de una vivienda adecuada.

En la actualidad, los reglamentos operativos vigentes señalan que los valores y requisitos de la VIS se

⁵ 2.1 Vivienda de Interés Social - VIS

La Vivienda de Interés Social - VIS es aquella solución habitacional subsidiada por el estado y destinada a reducir el déficit habitacional, cuyo valor máximo y sus requisitos, se encuentran establecidos en el marco de los Programas Techo Propio, Crédito MiVivienda, así como cualquier otro producto promovido por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (2020).

establecen en los programas Techo Propio, Crédito Mivivienda y otros promovidos por el MVCS; sin embargo, resulta una tarea pendiente actualizar estas normativas de conformidad con lo señalado en la Ley DUS.

C. Zonificación

La zonificación es un elemento fundamental para el planeamiento urbano. Podemos definir la zonificación como “la adopción de reglas generales, prescriptivas y predefinidas que indican qué actividades pueden ocurrir en una zona determinada, incluidos tanto los estándares sustantivos aplicables como los procedimientos” (Salazar Ferro, 2010, p. 5). Según The Center for Urban Pedagogy (2013), la zonificación “no determina cómo debe lucir un edificio, pero sí establece normas acerca de cuál puede ser su altura, cómo se ubica en el lote, y cuán grande puede ser su tamaño total, dependiendo del lugar en el que esté ubicado” (p. 43). Es decir, “establece los usos del suelo urbano y regula el ejercicio del derecho de propiedad predial urbana, concretizando los objetivos y estrategias de desarrollo sostenible en el territorio” (Ortiz, 2019, p. 320).

Asimismo, la Ley DUS define la zonificación de la siguiente manera:

Artículo 36. Zonificación

36.1. La zonificación es un componente de los procesos de planificación urbana que contiene el conjunto de normas y parámetros urbanísticos y edificatorios para la regulación del uso y ocupación del suelo en el ámbito de actuación o intervención del instrumento de planificación urbana de la jurisdicción. Estos se elaboran en función a los objetivos de desarrollo, de la capacidad de soporte del suelo y las normas establecidas en el propio plan. Ordena y regula la localización de actividades

con fines sociales y económicos, como vivienda, recreación, actividades culturales, protección y equipamiento; así como, la producción industrial, comercio, transportes y comunicaciones [...] (2021).

En ese sentido, la zonificación tiene como objetivo regular el uso y la ocupación que se le puede dar al suelo. Esta se concreta en los planos de zonificación u otros medios de representación gráfica, en los parámetros urbanísticos y edificatorios para cada sector y en el Índice de Usos para la Ubicación de Actividades Urbanas (artículo 36.2⁶).

D. Parámetros urbanísticos y edificatorios

La más reciente definición de los parámetros urbanísticos y edificatorios, otorgada por el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Planificación Urbana del Desarrollo Urbano Sostenible, los señala como⁷:

Disposiciones técnicas y legales de la zonificación, componente de los Instrumentos de Planificación Urbana y/o Instrumentos de Planificación Urbana Complementarios, que regulan el diseño y las condiciones técnicas de los proyectos de habilitaciones urbanas y/o las edificaciones (2022).

Asimismo, estos parámetros son aprobados por la municipalidad provincial a través de los instrumentos de planificación urbana y entregados de manera formal por la municipalidad distrital a través del Certificado de Parámetros Urbanísticos y Edificatorios, el cual indica claramente las condiciones técnicas de diseño para el predio, de conformidad con lo señalado en la normativa urbanística y edificatoria provincial/metropolitana vigente al momento de su expedición, la misma que regirá durante el proceso de edificación⁸.

⁶ Artículo 36. Zonificación

[...]

36.2. Tiene por objeto regular el ejercicio del derecho de propiedad predial respecto del uso y ocupación que se le puede dar al suelo. Se concreta en planos de zonificación u otros medios de representación gráfica, en los parámetros urbanísticos y edificatorios para cada sector y en el Índice de Usos para la Ubicación de Actividades Urbanas (2021).

⁷ Véase al artículo 4 del Decreto Supremo 012-2022-VIVIENDA, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Planificación Urbana del Desarrollo Urbano Sostenible (2022).

⁸ Artículo 5 de la Ley 29090, Ley de Regularización de Habilitaciones Urbanas y Edificaciones, cuyo texto es el siguiente.

Artículo 5.- Carácter de las responsabilidades

Las responsabilidades, según corresponda, podrán ser de carácter administrativo y/o civil, y/o penal, y se sujetarán a la normatividad correspondiente.

El incumplimiento de la presente Ley, sus reglamentos, normas técnicas o cualquier otra disposición aplicable configura infracción sujeta a sanción administrativa, sin perjuicio de la sanción penal y la responsabilidad civil que corresponda.

La regulación de la inspección o verificación administrativa, garantías, tipificación de las infracciones y determinación de las correspondientes sanciones; y la aplicación de medidas correctivas y de restablecimiento de la legalidad infringida, serán establecidas por el reglamento de esta Ley, aprobado mediante decreto supremo (2017).

III. LA REGULACIÓN DE LOS PARÁMETROS URBANÍSTICOS Y EDIFICATORIOS DE LA VIS A NIVEL NACIONAL

Luego de haber definido las variables a utilizar a lo largo de este artículo, analizaremos cómo se han definido los parámetros urbanísticos y edificatorios en relación a la VIS. Respecto a estos parámetros, el Estado peruano se ha encargado de emitir diversas normas especiales las cuales

consideramos pertinente revisar y resumiremos a continuación:

A. Los antecedentes del Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación

El Reglamento Especial tiene antecedentes normativos y fácticos importantes, los cuales le han otorgado sus actuales características y alcances. En ese sentido, podemos resumirlos de la siguiente manera:

Figura 1: Línea de tiempo de los antecedentes del Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación



Fuente: Pairazamán (2022)

En 1998 se aprueba por Decreto Supremo 053-98-PCM el primer Reglamento de Habilitación y Construcción Urbana Especial, el cual establece por primera vez disposiciones técnicas para la edificación y habilitación de los proyectos de VIS, en el marco del Programa del Fondo MIVIVIENDA⁹.

Más adelante, en el 2002, la disolución del entonces Ministerio de Transportes, Comunicaciones,

Vivienda y Construcción dio pie a la creación del MVCS, el mismo que asume la función de regular y ejecutar políticas de su competencia¹⁰. En ese mismo año se crea el Bono Familiar Habitacional (BFH) como parte de la política sectorial del MVCS, dirigido a todas aquellas personas con insuficientes recursos para adquirir o mejorar una vivienda¹¹.

⁹ Artículo 1 del Decreto Supremo 053-98-PCM, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Habilitación y Construcción Urbana Especial cuyo texto es el siguiente.

Artículo 1.- Objeto

El presente Reglamento establece las disposiciones básicas para diseñar y, con posterioridad a la expedición de la respectiva licencia municipal, ejecutar proyectos de habilitación urbana y/o de edificación para viviendas de interés social, sujetas a las disposiciones establecidas en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y Edificaciones, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-VIVIENDA y sus Reglamentos.

En aquellos aspectos no tratados en el presente Reglamento, rigen las normas del Reglamento nacional de Edificaciones – RNE (2018).

¹⁰ Artículo 30 de la Ley 27779, Ley Orgánica que modifica la Organización y Funciones de los Ministerios cuyo texto es el siguiente. Artículo 30.- Denominación y funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento regula y ejecuta las políticas en materia de vivienda, urbanismo, construcción y saneamiento (2002).

¹¹ Artículos 1 y 3 de la Ley 27829, Ley que crea el Bono Familiar Habitacional (BFH) cuyo texto es el siguiente.

Artículo 1.- Creación del Bono Familiar Habitacional (BFH) Créase el Bono Familiar Habitacional (BFH) como parte de la política sectorial del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, que se otorga por una sola vez a los beneficiarios, con criterio de utilidad pública, sin cargo de restitución por parte de éstos, y que constituye un incentivo y complemento de su ahorro, y de su esfuerzo constructor.

El Bono Familiar Habitacional se destinará exclusivamente a la adquisición, construcción en sitio propio o mejoramiento de una vivienda de interés social.

El Bono Familiar Habitacional (BFH) es inembargable. El Reglamento establece limitaciones temporales hasta por cinco (5) años al uso enajenatorio de las viviendas financiadas con el BFH y las consecuencias respecto a dicho uso, incluyendo, de ser el caso, la restitución al Estado (2002).

Andres Devoto Ykeho, Fiorella Pairazamán Sotelo, Ximena Vilchez Vargas y Domingo Alejandro Torero Gamero

Años más tarde, en el 2013, se expide el Decreto Supremo 053-2013-VIVIENDA, el cual deroga al primer Reglamento Especial aprobado por Decreto Supremo 053-98-PCM. Para ese entonces, sus disposiciones se sujetaban a la Ley 29090. Ahora bien, dicha norma —en concordancia con el Decreto Legislativo 1037— tenía el objetivo de generar un uso del suelo adecuado, racional y seguro, así como también regular la ejecución de los proyectos del Fondo MIVIVIENDA S.A. y otros promovidos por el MVCS con similares características¹².

Tal como hemos podido revisar hasta el momento, podemos afirmar que el Estado peruano sí ha procurado desarrollar normativas en materia de edificación de proyectos de VIS. En ese sentido, el actual Reglamento Especial es producto de las modificaciones y perfeccionamiento de sus dos antecesores. Sin perjuicio de ello y de manera paralela a la publicación del Reglamento Especial, se han expe-

dido normas relacionadas a la materia que resultan de mucha importancia evaluar cuando analizamos los procesos de establecimiento de los parámetros urbanísticos para los proyectos de edificación de VIS, las cuales analizaremos a continuación.

B. El Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación vigente¹³

Hasta diciembre del 2022, las edificaciones de VIS se encuentran reguladas principalmente por el Reglamento Especial, aprobado por Decreto Supremo 010-2018-VIVIENDA, publicado el 11 de julio del 2018, y por sus modificatorias, aprobadas por Decreto Supremo 012-2019-VIVIENDA, publicado el 19 de marzo de 2019, y por Decreto Supremo 002-2020-VIVIENDA, publicado el 22 de enero de 2020. De acuerdo con estas normas, podemos resumir los objetivos y justificación de dichas disposiciones de la siguiente manera:

Cuadro 1: Disposiciones normativas que regulan de las edificaciones de VIS

Norma	Justificación	Objetivo
Decreto Supremo 010-2018-VIVIENDA	Existe una alta demanda de suelo urbanizable para la construcción de proyectos de VIS.	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer preceptos normativos para el diseño de proyectos de habilitación urbana y/o de edificación para VIS. • Proporcionar lineamientos para la edificación de viviendas accesibles. • Incentivar la inversión privada en proyectos de construcción de VIS; mejorar la competitividad económica de las ciudades; y dinamizar la ejecución de habilitaciones urbanas y edificaciones destinadas a VIS.
Decreto Supremo 012-2019-VIVIENDA	Se requiere incorporar disposiciones para edificar viviendas dignas.	<ul style="list-style-type: none"> • Perfeccionar la regulación de densidades y alturas máximas de edificación correspondientes a viviendas multifamiliares y conjuntos residenciales. • Regular los porcentajes de área libre mínima para multifamiliares y conjuntos residenciales en lotes ubicados en esquinas o que presentan dos o más frentes.
Decreto Supremo 002-2020-VIVIENDA	<p>No se han adecuado las disposiciones municipales a la normativa nacional señalada en el presente Reglamento.</p> <p>Se busca promover la actividad edificadora y urbanizadora en el Perú.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Unificar la normativa técnica en materia de edificación de VIS. • Plantear el desarrollo de programas de VIS. • Ejecutar proyectos de edificación de VIS en el marco del presente Reglamento y que estos mantengan la concordancia con la normativa nacional. • Autorizar al Fondo MIVIVIENDA S.A. y municipalidades la verificación del cumplimiento de las condiciones establecidas para el diseño de una VIS, habilitando la denuncia ante el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) cuando se advierta que el proyecto no cumple con dichas condiciones.

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede apreciar, las normas que regulan los parámetros urbanísticos y edificatorios para la VIS siempre han sido aprobadas por el Ejecutivo, y tienen las siguientes características: son de carácter nacional, reglamentario, técnico y *ad hoc*.

Ninguna se desprende de los instrumentos de planificación sino más bien se crearon de manera especial para ejecutar las políticas y programas sectoriales, ante la poca adecuación de las normas municipales.

Artículo 3.- Beneficiarios Son beneficiarios exclusivos del Bono Familiar Habitacional las familias, en los ámbitos urbano y rural, que carecen de recursos suficientes para obtener o mejorar una única solución habitacional (2002).

¹² Véase a los considerandos y artículo 1 del Decreto Supremo 053-2013-VIVIENDA, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación.

¹³ Durante el proceso de elaboración y publicación del presente artículo, las instituciones involucradas continúan emitiendo fallos y normativas que cambian la aplicación los parámetros urbanísticos en Lima Metropolitana. Asimismo, el MVCS se encuentra elaborando la normativa correspondiente al Reglamento de Vivienda de Interés Social de la Ley DUS, la cual reemplazaría al Reglamento Especial. Sin embargo, tal como mencionamos en la introducción, el artículo abordará esta problemática tal como se desarrolló hasta diciembre del 2022.

IV. LA REGULACIÓN DE LOS PARÁMETROS URBANÍSTICOS Y EDIFICATORIOS EN LIMA METROPOLITANA: BARRERAS MUNICIPALES A LA PRODUCCIÓN DE VIS

En contraste con la normativa nacional que hemos detallado, a nivel metropolitano contamos con un conjunto extenso de normas, opiniones y jurisprudencia relevante que complejizan la debida aplicación de las normas urbanísticas para el desarrollo de la vivienda, ya sea el caso de la VIS o no. Para analizar este complejo panorama, necesitamos abordar el proceso de delegación de facultades en temas de zonificación que se le dieron a ciertos municipios distritales; las normas metropolitanas que regulan los proyectos VIS; la demanda competencial sobre los parámetros VIS; y la última opinión vinculante del MVCS sobre la prevalencia normativa del Reglamento Especial.

A. La zonificación exclusionaria en Lima Metropolitana: el caso de la ATN III

Lima es una ciudad que presenta una segregación residencial moderada. Existen áreas segregadas de riqueza (en las zonas del sur y del este), áreas segregadas de pobreza (en las periferias de la ciudad) y también zonas heterogéneas (en el área central) (Pereyra, 2006 y 2018; Fernández de Córdova *et al.*, 2016). Adicionalmente a ello, en di-

versos distritos centrales de alta renta predomina una densidad muy baja, por lo que muchos residentes y vecinos de la capital son excluidos de los beneficios de la proximidad al centro (Vega Centeno *et al.*, 2020). En estos distritos, los parámetros de densidad no se han actualizado en los últimos diez años (Vilela, 2022; Chehade, 2023), aunque cuentan con una amplia provisión de infraestructura, servicios, espacios públicos y transporte. Tal como proponemos en esta sección, es posible argumentar que la segregación socioespacial en Lima Metropolitana está vinculada a las decisiones legislativas que se han tomado en materia urbanística en los distritos de alta renta. Específicamente, consideramos que las regulaciones sobre las ‘áreas de densificación regulada’ y las ordenanzas aprobadas por las municipalidades distritales en este ámbito pueden clasificarse como un tipo de ‘zonificación exclusionaria’, conocida como *exclusionary zoning* en inglés (King, 1978), lo cual desarrollaremos a continuación.

No se puede entender el concepto de áreas de densificación regulada que se tiene en la metrópoli sin antes desarrollar el concepto de Áreas de Tratamiento Normativo (en adelante, ATN) adoptado en nuestra regulación urbanística metropolitana. En la ciudad de Lima existen tres niveles de regulación urbanística (Mendoza, 2020; Ortiz *et al.*, 2020), los cuales podemos resumir de la siguiente manera:

Cuadro 2: Niveles de Regulación Urbanística en Lima

Niveles de Regulación Urbanística Metropolitano	Instrumento de Planificación	Tipologías
Clasificación del suelo ⁽¹⁾ (Decreto de Alcaldía 127-1992, Ordenanza 228, 1056)	Plan de Desarrollo Metropolitano (PDM)	PLANMET 1990-2010 (i) Urbano, (ii) Urbanizable y (iii) No urbanizable Ordenanzas posteriores (i) Áreas urbanas, (ii) Expansión urbana ii.a. Crecimiento urbano ii.b. Protección por función ambiental y recreativa ii.c. Amortiguamiento, seguridad y paisaje natural
Estructuración urbana (Áreas de Tratamiento Normativo)		ATN I, ATN II, ATN III y ATN IV
Calificación del suelo (Zonificación)	Reajustes Integrales de Zonificación (RIZ)	Zonificaciones: residencial, comercial, industrial, protección y tratamiento paisajístico, entre otros.

Fuente: Elaboración propia.

En el caso de Lima Metropolitana, el Plan de Desarrollo Metropolitano (en adelante, PDM) es el instrumento técnico normativo que orienta estas áreas conformadas por jurisdicciones distritales que presentan una continuidad física, social y económica. En contraste con los PDU, el PDM no contiene una propuesta de calificación del suelo

(zonificación); por el contrario, este plan contiene componentes más generales como (i) el modelo de desarrollo urbano; (ii) los lineamientos generales de política, estrategias, objetivos y metas; y (iii) la estructuración urbana (Devoto, 2021). Para el objeto del presente artículo, nos centraremos en este último componente.

Andres Devoto Ykeho, Fiorella Pairazamán Sotelo, Ximena Vilchez Vargas y Domingo Alejandro Torero Gamero

Respecto a la estructuración urbana, lo primero que debemos señalar es que las grandes aglomeraciones urbanas tienen una regulación urbanística particular por el hecho de presentar una realidad conurbada por varios núcleos urbanos que acaban formando una sola unidad funcional: la metrópoli. Lima y Callao¹⁴ son un ejemplo paradigmático de conurbación, ya que fueron dos centros poblados independientes que al crecer pasaron a formar una unidad física, manteniendo su independencia administrativa.

De conformidad con la regulación nacional vigente a la fecha de aprobación de los RIZ¹⁵, la estructuración urbana es la escala intermedia de regulación entre la clasificación del suelo y la zonificación; para Lima Metropolitana consiste en la identificación de áreas homogéneas, lo cual sirve para orientar las actuaciones e intervenciones urbanísticas. Frente al problema de la fragmentación de Lima Metropolitana (Cruces y Devoto, 2020), la estructuración urbana busca superar la escala distrital para la aplicación de instrumentos de gestión del suelo. Si bien pueden tener distintas nomenclaturas¹⁶ (Unidades de Gestión Territorial, entre otros), el término más utilizado es 'ATN'.

Asimismo, es importante mencionar que el concepto de ATN (como nomenclatura de estructuración urbana) no se encuentra en el Plan de Desarrollo Metropolitano Lima-Callao 1990-2010. Esto nos lleva a preguntarnos en qué instrumentos se aprobaron las ATN señaladas en las normas sobre zonificación o en los certificados de parámetros urbanísticos y edificatorios que se utilizan a diario en la práctica inmobiliaria.

De manera más general, es posible observar que las ATN no han sido conceptualizadas; es decir, no han sido definidas en una norma o un instrumento técnico normativo, ni se ha regulado qué características o componentes determinan o diferencian las ATN I, ATN II, ATN III y ATN IV. En nuestra revisión de las más de ochenta ordenanzas que componen la regulación urbanística metropolitana, tampoco hemos encontrado algún anexo que apruebe un plano oficial de estas áreas. No obstante, a partir de los parámetros urbanísticos y edificatorios diferenciados para cada área (Mendoza, 2020), establecidos en las ordenanzas 912, 1015, 1076 y 1146, se puede inferir lo siguiente:

Cuadro 3: Regulación Urbanística Metropolitana

Área de Tratamiento Normativo	Lógica no explícita
ATN I	Áreas de la ciudad con menor nivel de consolidación, en proceso de desarrollo y que se encuentran en las zonas de la periferia de la ciudad.
ATN II	Áreas de la ciudad que se encuentran consolidadas y concentran la localización de zonas comerciales y de servicios importantes para la ciudad.
ATN III (densificación regulada)	Áreas de la ciudad con el mayor nivel de consolidación y una gran concentración de áreas comerciales y servicios metropolitanos, así como el mayor valor de suelo urbano. Sin embargo, sus parámetros urbanísticos limitan la altura y densidad, por lo que el índice de usos es limitado.
ATN IV	Áreas no comprendidas en las ATN I, II y III, de dos grandes tipos: el centro histórico y las áreas de ocupación semirural, valles y balnearios.

Fuente: Elaboración propia.

Basándonos en las zonificaciones aprobadas por las ordenanzas metropolitanas, las ATN antes

descritas contienen los siguientes distritos (o parte de ellos):

¹⁴ El Área Metropolitana está conformada por Lima y Callao, no obstante, cada una de estas ciudades elaboró su propio PDM ya que la disposición legal que las obliga a elaborar y aprobar un PDM en conjunto se aprobó posteriormente en la Ley de Desarrollo Urbano Sostenible.

¹⁵ Numeral 5 del artículo 27 del Decreto Supremo 022-2016-VIVIENDA, Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible cuyo texto es el siguiente. El PDM contiene lo siguiente: [...] 5. La Estructuración Urbana del Área Metropolitana: Compuesta por la identificación de áreas homogéneas y por la clasificación de suelo, para orientar las áreas para actuaciones e intervenciones urbanísticas (2016).

¹⁶ Literal e. del artículo 9 de la Ordenanza 1862, Ordenanza que Regula el Proceso de Planificación del Desarrollo Territorial-Urbano del Área Metropolitana de Lima cuyo texto es el siguiente. Artículo 9.- Contenido del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano. El Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano contendrá lo siguiente: [...] e. Estructuración Urbana Metropolitana conformada por áreas de tratamiento (2014).

Cuadro 4: Regulación Urbanística Metropolitana por Distrito o parte de Distrito

Área de Tratamiento Normativo	Distritos o parte de distritos
ATN I	Carabaylo, Puente Piedra, Comas, Los Olivos, Independencia, San Martín de Porres, Rímac (una parte), Cercado de Lima (una parte), El Agustino, San Juan de Lurigancho, Ate (una parte), Santa Anita, San Juan de Miraflores, Villa María del Triunfo, Villa El Salvador (una parte)
ATN II	San Miguel, Pueblo Libre, Magdalena (una parte), Breña, Lince, Jesús María, La Victoria, San Luis, Cercado de Lima (una parte), Barranco, Chorrillos (una parte), Surquillo (una parte), Rímac (una parte), San Borja (una parte), Santiago de Surco (una parte).
ATN III (densificación regulada)	La Molina, Santiago de Surco (una parte), San Borja (una parte), San Isidro, Miraflores, Magdalena, Surquillo (una parte)
ATN IV	Cercado de Lima (una parte), Rímac (una parte), Chorrillos (una parte), Carabaylo, Puente Piedra, Lurigancho (una parte), Chaclacayo (/una parte), Lurín (una parte), Punta Hermosa, Punta Negra, San Bartolo, Santa María, Pucusana, Pachacamac, Cieneguilla, Ancón (una parte), Santa Rosa (una parte).

Fuente: Elaboración propia.

En síntesis, el ATN III (de densificación regulada) es aquel espacio de la ciudad que contiene a los distritos (o parte de ellos) con un mayor grado de consolidación, accesibilidad a servicios y transporte, y altos valores del suelo. Sin embargo, a pesar de todas estas características, su zonificación limita la densidad, altura y usos. Esto claramente va contra cualquier noción contemporánea de uso sostenible y eficiente del suelo urbano¹⁷. Claramente, la intención que había guiado el establecimiento de estas áreas de tratamiento era la de restringir el acceso a la vivienda a los posibles nuevos residentes. A continuación, veremos en detalle esta problemática.

No solo existe controversia sobre las ATN de la capital, sino que la regulación de zonificación que se ha establecido en virtud de estas ha perpetuado una lógica de exclusión¹⁸. Debido a estas áreas, la asignación de zonificación se dio de una manera fragmentada y, en algunos casos, la Municipalidad Metropolitana de Lima (en adelante, MML) otorgó incluso competencias a ciertos distritos para que legislen sobre parámetros urbanísticos específicos. Justamente, coincide que los distritos de Miraflores, La Molina, Santiago de Surco, San Isidro, San Borja y Magdalena del Mar, a los que se les permitió regular sus parámetros, son también parte de la cuestionable área de densificación regulada.

Cuadro 5: Parámetros Distritales por Área de Densificación Regulada

Delegaciones para parámetros distritales	Área de densificación regulada (ATN III)				
	Surco (Ordenanza 912)	Miraflores (Ordenanza 920)	San Isidro y sector de Magdalena (Ordenanza 950)	San Borja (Ordenanza 1063)	La Molina (Ordenanza 1144)
Parámetros					
Estacionamientos	x	x	x	x	x
Retiros	x	x	x	x	x
Tamaños mínimos de departamento	x	x	x	x	x
Área libre				x	
Densidades netas			x		
Otros (no es taxativo)		x	x		

Fuente: Elaboración propia.

¹⁷ Por ello, la Municipalidad Metropolitana de Lima propuso una nueva configuración de las ATN a través del PLAM 2035. El mérito del PLAM 2035 fue proponer nuevas áreas que buscaban (i) controlar la conformación de espacios segregados con distribución equitativa y equilibrada de los sistemas y redes urbanísticas funcionales; y (ii) promover la desconcentración residencial y la armonía de ocupación respecto a las áreas naturales.

¹⁸ En Lima Metropolitana la zonificación no se asignó mediante un PDU que responda a la visión metropolitana de un PDM. En la gestión de exalcalde Luis Castañeda no solo se relegó la formulación de un PDM, sino que también se permitió que los distritos propongan los llamados Reajustes de Zonificación para partes de la ciudad. Por ello, se desaprovechó la escala metropolitana y se reguló la ocupación y uso del suelo por pedacitos, sin una visión integral o sistémica (Devoto, 2020).

Andres Devoto Ykeho, Fiorella Pairazamán Sotelo, Ximena Vitchez Vargas y Domingo Alejandro Torero Gamero

En consecuencia, las normas emitidas por decretos de alcaldía y otras normas municipales a nivel distrital son actualmente parte de la extensa regulación de parámetros urbanísticos y edificatorios

en Lima, lo cual influye en la producción de VIS. Las normas que dieron origen a los parámetros distritales son las siguientes:

Cuadro 6: Parámetros Urbanísticos y Edificatorios a nivel distrital

Distritos del área de densificación regulada (ATN III)	Parámetros urbanísticos y edificatorios (Reglamento de Zonificación) a nivel distrital.
Surco	<p>Ordenanza 599-MSS (26 de septiembre de 2019), Ordenanza que aprueba el Reglamento de Parámetros Urbanísticos y Edificatorios para un sector del distrito de Santiago de Surco conforme del ATN III de Lima Metropolitana.</p> <p>Derogó Decretos de Alcaldía 20-2008-MSS y 020-2011-MSS y sus modificatorias.</p> <p>Actualmente, el Decreto de Alcaldía 611-MMS es la norma vigente para la parte de Santiago de Surco parte del ATN III.</p>
Miraflores	<p>Ordenanza 342-MM (9 de febrero de 2011), Ordenanza que aprueba los parámetros urbanísticos y edificatorios y las condiciones generales de edificación en el distrito de Miraflores.</p>
San Isidro	<p>Ordenanza 523-MSI (12 de julio de 2020), Reglamento Integrado Normativo (RIN).</p> <p>Derogó el RIN aprobado por la Ordenanza 474-MSI.</p>
Magdalena	<p>Ordenanza 031-MDMM (26 de abril de 2014), Normas técnicas de carácter edificatorio aplicable en el distrito.</p> <p>Derogó la Ordenanza 298-MDMM (15 de diciembre de 2016).</p>
San Borja	<p>Ordenanza 491-MSB (8 de diciembre de 2012), Reglamento de Edificaciones y Normas Complementarias de la Zonificación del distrito de San Borja</p> <p>Derogó la Ordenanza 285-MSB, Decreto de Alcaldía 002-2008-MSB.</p>
La Molina	<p>Decreto de Alcaldía 010-2016 (18 de julio de 2016), Texto Único Ordenando del Reglamento de Parámetros Urbanísticos y Edificatorios, Normas Complementarias sobre Estándares de Calidad y Niveles Operacionales para las actividades urbanas en el distrito de La Molina.</p> <p>No deroga, sino ratifica las disposiciones del Decreto de Alcaldía 005-2012 y modificatorias.</p>

Fuente: Elaboración propia.

Todos estos parámetros que aplican a los distritos de media y alta renta tienen un conjunto de características que pueden catalogarse como zonificación exclusionaria (King, 1978). Estos tipos de parámetros son restrictivos en cuanto al acceso a la vivienda, ya que controlan las densidades permitidas por medio de normas referidas a la construcción de unidades inmobiliarias.

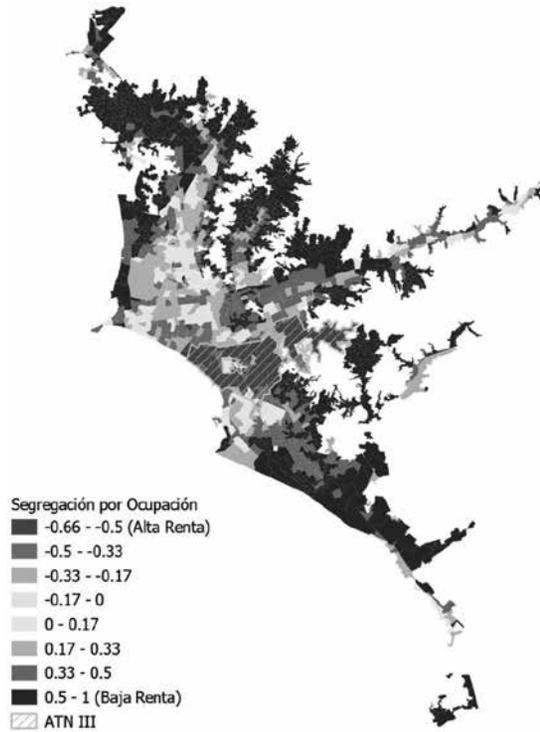
Los requerimientos de estacionamiento¹⁹, densidades, retiros o tamaños mínimos de departamento, entre otras características, dan como resultado que en estas zonas solo se puedan generar proyectos inmobiliarios para familias de alta renta. A nivel internacional, es bien conocido que estas regulaciones exacerban la segregación, reducen la asequibilidad y hacen que las ciudades sean menos sostenibles (Banco Mundial, 2020), lo cual incluso fomenta el mercado de vivienda informal (Goytia, Heikkila y Pasquini, 2023). Como se observa en la siguiente figura, los distritos de alta

renta que han desarrollado zonificación exclusionaria son los distritos que se encuentran en la ATN III. Ver figura 2.

Posteriormente, la Ordenanza 1862-MML derogó toda disposición municipal que disponga la delegación de competencias metropolitanas a las municipalidades distritales en materia de organización del espacio físico, uso del suelo, planificación y desarrollo urbano. Ello quiere decir que las regulaciones distritales de zonificación estarán vigentes hasta que la MML no apruebe otros parámetros urbanísticos mediante una ordenanza. Es por ello que las normas distritales siguen vigentes y todavía están sujetas a modificaciones por las municipalidades distritales. No obstante, en el caso en que haya una aprobación por parte de la MML de nuevos planes urbanos con sus respectivos parámetros, las municipalidades distritales ya no podrían regular estos parámetros y los suyos se entenderán derogados.

¹⁹ Devoto (2021) desarrolla esta problemática con relación a los parámetros de estacionamiento.

Figura 2: Correlación espacial entre las zonas de alta renta y la ATN III



Fuente: Elaboración propia a partir de Fernández de Córdova et al. (2016)²⁰.

Por otro lado, tenemos el caso de los parámetros de municipios que nunca tuvieron delegación de facultades. Respecto a esto, cabe señalar que los parámetros edificatorios y urbanísticos que hayan dado municipalidades distritales sin la delegación o aprobación de la MML, debido a la falta de competencias, van en contra del principio de legalidad. Este es el caso de la Ordenanza 355/MLV de La Victoria y la Ordenanza 516-2019-MDB de Barranco y la Ordenanza 391-MDS de Surquillo, que aprueban parámetros urbanísticos específicos sin una delegación de competencias previa. El caso de Pueblo Libre es similar, debido a su Ordenanza 485-MPL; no obstante, la municipalidad la derogó posteriormente por contravenir el ordenamiento normativo urbano establecido por la MML.

B. La Ordenanza 2361-MML y la Ley de Desarrollo Urbano Sostenible

En junio del 2021 se publicó la Ordenanza 2361-MML, la cual tiene como objetivo regular la ejecución de proyectos de habilitación urbana y edificación para VIS en la provincia de Lima. De acuerdo con ello, dicha ordenanza se habría expedido con sujeción a lo señalado en la normativa

nacional; sin embargo, esta precisa que se aplicará en toda la provincia de Lima, con excepción del ATN III.

Actualmente, es complicado para las personas de estratos medios poder vivir en estas áreas debido a los parámetros existentes, por lo cual consideramos que el hecho que se prohíba explícitamente que las personas aún menos favorecidas puedan vivir aquí refuerza aún más la segregación socioespacial en la ciudad.

Respecto a esto, cabe señalar que el Plan de Desarrollo Metropolitano vigente a la fecha (PLANMET 2040) busca el desarrollo de una metrópoli inclusiva y con equidad social. No obstante, la aprobación de la ordenanza mencionada por parte de los regidores del Concejo Metropolitano Lima va en contra de estas metas.

En su exposición de motivos, la MML justifica esta exclusión por ser la **zona de la ciudad de mayor demanda y más alto valor del suelo**; por ello, su aplicación en estos distritos, según la ordenanza, se deberá hacer posteriormente en coordinación con las municipalidades. El exalcalde Jorge Muñoz alegó que no hay discriminación en esta regula-

²⁰ Se representó la segregación socioespacial por categoría de ocupación para identificar las áreas de alta renta, a partir de la metodología aplicada por el autor citado.

ción, sino que lo que se busca es evitar que las constructoras logren obtener autorizaciones para construir VIS que se vendan con precios inadecuados (Canal N, 2021).

Al respecto, como hemos desarrollado antes, afirmamos que la lógica de discriminación está presente en la regulación urbanística desde antes de su gestión municipal. Con la publicación de esta ordenanza, lo único que se ha logrado es sincerar un patrón de segregación promovido por la misma administración edil a lo largo de los años. Asimismo, si bien es importante fiscalizar que las unidades de VIS sean comercializadas en los precios establecidos, una opción menos gravosa hubiera sido identificar los casos en conflicto, en lugar de prohibir VIS en el área de la ciudad con mayor provisión de servicios y equipamientos.

Así, podemos observar que la ordenanza en cuestión privilegia la 'residencialidad' de unos pocos frente a la necesidad de cerrar las brechas de vivienda existentes (Devoto, 2021). Para lograr este objetivo, la ATN III debió ser identificada, más bien, como ese espacio donde se proporcione vivienda asequible. Por el contrario, esta regulación urbanística sirvió como otro instrumento de segregación socioespacial.

Un mes después de publicada la Ordenanza 2361-MML, se promulgó la primera normativa con rango de ley que tiene por objetivo regular el desarrollo urbano en territorio peruano: la Ley DUS. Esta nueva legislación nos interesa por cuatro de sus reglas referidas a la vivienda y la zonificación. Estas son: (i) la restricción para delegar facultades de planificación urbana y zonificación; (ii) la prohibición de zonificación excluyente en áreas residenciales; (iii) la prohibición de municipalidades distritales de

excluir VIS en sus jurisdicciones; (iv) la obligatoriedad de que los instrumentos de planificación urbana cuenten con estrategias que atiendan la VIS; y (v) el fomento de la densificación urbana por los gobiernos locales.

Frente a las delegaciones antes descritas, la Ley DUS ha establecido nuevos requisitos para delegar a las municipalidades distritales funciones de planificación urbana y zonificación. El numeral 2 del artículo 27²¹ estipula que la opinión del MVCS es un requisito previo a la delegación que puedan hacer las municipalidades provinciales a favor de las distritales. Gracias a esta modificación, el legislador procura que la tarea de establecer la regulación de los usos del suelo mantenga y aproveche su escala provincial/metropolitana.

En contraste a la prohibición expresa de construcción de VIS en el ATN III de la Ordenanza 2361-MML, la Ley DUS propone un criterio totalmente opuesto: su artículo 83 ordena que todas las municipalidades distritales se abstengan de excluir directa o indirectamente la ejecución de programas o proyectos de VIS en sus jurisdicciones. Frente a la zonificación exclusionaria de los distritos del ATN III, la Ley DUS prohíbe que, por medio de parámetros urbanísticos y edificatorios, se restrinja el acceso a la vivienda en áreas residenciales (numeral 2 del artículo 40²²).

Uno de los casos que habría motivado dicho precepto normativo es la regulación de las áreas mínimas de los departamentos en Lima Metropolitana. Estas tienen estándares muy altos que aumentan sus precios y terminan excluyendo a gran parte de la población²³, dado que no pueden comprar o alquilar las unidades inmobiliarias con las siguientes características:

²¹ Artículo 27.- Concordancia

[...]

27.2 Se requiere la opinión previa del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento para la delegación de facultades de las Municipalidades Provinciales a favor de las Municipalidades Distritales, para la aprobación de Planes para el Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano, en cualquier forma o modalidad (2021).

²² Artículo 40.- Parámetros Urbanísticos y Edificatorios

[...]

40.2. En el caso de áreas residenciales, los Planes de Desarrollo Urbano no podrán definir parámetros que restrinjan el desarrollo de proyectos de Vivienda de Interés Social, incluyendo Vivienda de Interés Social de tipo Prioritaria, a partir de áreas mínimas por departamento, alturas, coeficientes de edificación, densidades u otros requisitos (2021).

²³ Si bien las entidades tienen competencias para legislar, fiscalizar, interpretar y dictaminar sobre la construcción de VIS, esta práctica se ha politizado en los distritos de renta media y alta, más aún en épocas de elecciones municipales 2022. En este contexto, es usual que los políticos locales reciban presión de grupos de interés y tomen decisiones que maximicen sus posibilidades de ser elegidos (Pasquel, 2005, 152). Este podría ser un caso en el que muchos vecinos presionen a sus candidatos para que no permitan la construcción de más edificios, perpetuando zonificaciones de baja densidad (Pineda, 2022).

Cuadro 7: Área mínima por Unidad de Vivienda

	Surco (Ordenanza 599-MSS)	Miraflores (Ordenanza 582-MM)	San Isidro (Ordenanza 523-MSI)	San Borja (Ordenanza 491-MSB)	La Molina (Ordenanza 1144-MML)
Área mínima por unidad de vivienda (1 dormitorio)	45m ² a 100m ²	80m ²	70m ²	80m ²	100m ²

Fuente: Elaboración propia.

C. Demandas competenciales a propósito de los parámetros VIS: los casos de la Municipalidad de San Isidro y la Municipalidad Metropolitana de Lima

Luego de la aprobación de la Ordenanza 2361-MML, la Municipalidad de San Isidro (en adelante, MSI), representada por su alcalde Augusto Federico Cáceres Viñas, interpuso una demanda competencial contra el MVCS el 2 de octubre del 2020, en relación al supuesto menoscabo de competencias municipales en materia de parámetros

urbanísticos y edificatorios para la edificación de proyectos VIS.

La demanda expone que lo regulado en los artículos 9.2, 10.3, 10.4 y 10.6 del Reglamento Especial²⁴ afecta directamente las competencias conferidas a la MML, en tanto que esta tiene la competencia exclusiva para regular sobre los parámetros urbanísticos y edificatorios en su jurisdicción, a los cuales se sujeta la MSI. De acuerdo con ello, el debate constitucional fue de la siguiente manera:

Cuadro 8: Demandas Competenciales a Propósito de los Parámetros VIS

Fundamentos expuestos por la MSI	Contestación de la demanda por el MVCS
<ol style="list-style-type: none"> La Constitución sostiene que las municipalidades provinciales y distritales tienen autonomía política. Los gobiernos locales, en específico la MML, tienen la competencia para planificar el desarrollo urbano y rural de sus jurisdicciones, incluyendo la zonificación, el urbanismo y el acondicionamiento territorial. De acuerdo con ello, la MML determina los parámetros urbanísticos y edificatorios para su circunscripción, de los cuales se sujeta San Isidro. Las disposiciones cuestionadas perjudican a los habitantes del distrito de San Isidro, debido a que traerán tres consecuencias, principalmente: <ul style="list-style-type: none"> Desvirtuarán el desarrollo planificado del distrito. Desnaturalizarán el tema de vivienda por un criterio comercial distorsionado. Desvalorizarán las viviendas tipo departamento por la diferencia de valores comerciales, afectando la competitividad de las ciudades. Debido a ello, se estaría favoreciendo a ciertos desarrolladores inmobiliarios con la posibilidad de edificar con mayor altura. 	<ol style="list-style-type: none"> La MSI debió interponer un proceso de acción popular, pues se cuestionan normas reglamentarias. Las normas cuestionadas por la MSI han sido emitidas dentro del ámbito de su competencia, la misma que contempla promover la construcción de VIS en el marco de la política pública de vivienda. Las VIS tienen una normativa especial, la misma que se orienta a promover la inversión y acceso a las mismas en el marco de la política pública en materia de VIS. El MVCS tiene la rectoría y la competencia exclusiva para expedir normas sobre la construcción de este tipo de viviendas, prevista en su Ley de Organización y Funciones. La política pública orientada a la construcción de VIS es de alcance nacional.

Fuente: Elaboración propia.

La demanda competencial fue declarada infundada por el Tribunal Constitucional, en aplicación

del artículo 111 y 112²⁵ del Nuevo Código Procesal Constitucional²⁶, dado que no se obtuvo los

²⁴ Los referidos artículos regulan el mínimo de estacionamientos por unidades de vivienda y estacionamientos de bicicletas (9.2), área libre mínima de lote (10.3), la altura máxima de edificación (10.4) y la sumatoria de áreas libres del conjunto residencial (10.6).

²⁵ El artículo 112 del Nuevo Código Procesal Constitucional, en cuanto a la calificación de la demanda, establece que en los procesos competenciales la sentencia se obtiene únicamente con el voto conforme de cinco magistrados.

²⁶ **Artículo 111.-** Calificación de la demanda

Si el Tribunal Constitucional estima que existe materia de conflicto cuya resolución sea de su competencia, declara admisible la demanda y dispone los emplazamientos correspondientes. Se requiere del voto conforme de cinco (5) magistrados para declarar su inadmisibilidad.

El procedimiento se sujeta, en cuanto sea aplicable, a las disposiciones que regulan el proceso de inconstitucionalidad.

Andres Devoto Ykeho, Fiorella Pairazamán Sotelo, Ximena Vilchez Vargas y Domingo Alejandro Torero Gamero

cinco votos conformes para dictar la sentencia. Los magistrados Ferrero, Sardón y Blume votaron por declarar fundada la demanda en todos sus extremos, señalando que el marco legal que respalda al MVCS no puede desconocer los parámetros urbanísticos y edificatorios municipales en el marco de su ejercicio de su competencia exclusiva de zonificación.

Por su parte, los magistrados Ledesma y Miranda (en votos separados) precisaron que no existe un menoscabo en las normas municipales por parte del MVCS, debido a que este ha emitido normas técnicas en función de sus competencias exclusivas, las cuales han sido adaptadas y flexibilizadas para hacerlas compatibles con la naturaleza de la VIS. Asimismo, el magistrado Espinosa-Saldaña reconoció las competencias municipales sobre la zonificación en su circunscripción y precisó que estas deben desarrollarse en el marco del rol rector del MVCS y su competencia para aprobar normas técnicas para la edificación de VIS. Por lo que finalmente, no existiría un conflicto de competencias, sino una discrepancia con el criterio establecido por el Poder Ejecutivo sobre la promoción de VIS.

De acuerdo con ello, podemos señalar que algunos magistrados se han remitido estrictamente a la norma para determinar las competencias respecto a la edificación de la VIS. Si bien han resaltado que la VIS tiene características especiales que se orientan a cerrar una brecha habitacional y atender a la política nacional de vivienda, han evitado profundizar que existe un estado de segregación socioespacial en la ciudad de Lima dentro de los espacios donde se van a construir este tipo de viviendas.

Por otro lado, mientras se resolvía el conflicto competencial iniciado por la MSI, la MML se pronunció sobre las disposiciones cuestionadas. Así, la MML interpuso una demanda competencial contra el MVCS el 29 de marzo del 2021, siendo

aceptada por el Tribunal Constitucional el 6 de abril del mismo año²⁷.

En esta, la MML señala que mediante el Reglamento Especial y sus modificatorias, el MVCS habría menoscabado sus competencias exclusivas para regular la zonificación y los usos del suelo, así como los parámetros urbanísticos y edificatorios de sus circunscripciones previstas en el artículo 195, incisos 6, 10, y artículo 198 de la Constitución, y en los artículos 38, 40 y 161, inciso 1, numeral 1.2, de la Ley Orgánica de Municipalidades (Tribunal Constitucional, 2021). En ese sentido, la MML señala que mediante la modificación de los artículos 2, 9 y 10 del Reglamento Especial, por Decreto 002-2020-VIVIENDA, y el artículo 2 del Decreto Legislativo, que modifica la Ley 29090, el MVCS estaría afectando dicha competencia exclusiva. Cabe mencionar que, a la fecha de elaboración de este artículo, esta demanda no ha sido resuelta por el Tribunal Constitucional.

D. La Opinión vinculante del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento sobre la prevalencia del Reglamento Especial

Posteriormente a las demandas competenciales, la Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo del MVCS emitió la "Opinión vinculante sobre la prevalencia normativa del Reglamento Especial de Habitación Urbana y Edificación sobre la Ordenanza 2361-2021-MML, en materia de Vivienda de Interés Social" en virtud de una consulta realizada por el Colegio de Arquitectos del Perú²⁸.

El MVCS, con base en el Informe Técnico Legal 034-2022-VIVIENDA-VMVU-DGRP-VU-DV-EMJ-JL-FH, determinó que la normativa metropolitana establecida en la Ordenanza 2361-MML es inaplicable en la capital; por el contrario, determina que el Reglamento Especial es el cuerpo normativo que aplica. Los argumentos principales son los siguientes:

El Tribunal puede solicitar a las partes las informaciones, aclaraciones o precisiones que juzgue necesarias para su decisión. En todo caso, debe resolver dentro de los sesenta días hábiles desde que se interpuso la demanda (2021).

Artículo 112.- La sentencia en los procesos competenciales y sus efectos

En los procesos competenciales, la sentencia se obtiene con el voto conforme de cinco (5) magistrados. La sentencia del Tribunal vincula a los poderes públicos y tiene plenos efectos frente a todos. Determina los poderes o entes estatales a que corresponden las competencias o atribuciones controvertidas y anula las disposiciones, resoluciones o actos viciados de incompetencia. Asimismo, resuelve, en su caso, lo que procediere sobre las situaciones jurídicas producidas sobre la base de tales actos administrativos.

Cuando se hubiera promovido conflicto negativo de competencias o atribuciones, la sentencia, además de determinar su titularidad, puede señalar, en su caso, un plazo dentro del cual el poder del Estado o el ente estatal de que se trate debe ejercerlas (2021).

²⁷ Asimismo, a este proceso se añadió la demanda competencial iniciada por la Municipalidad de Barranco el 4 de marzo del mismo año.

²⁸ Ello en base a las competencias reconocidas por la Ley 29090 y reglamento para precisar, aclarar o interpretar normas técnicas y/o legales en materia de habitación urbana y edificaciones.

- El literal c) artículo 36 de la Ley 29090 dispone que el Reglamento Especial es de cumplimiento obligatorio a nivel nacional. En caso exista una norma técnica de carácter regional, provincial o distrital, esta debe guardar concordancia con la normativa nacional.
- En cuanto a la normativa nacional, la Única Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento Especial establece que sus parámetros se mantienen vigentes hasta que sean regulados y aprobados por las municipalidades. Esta habilitación normativa debe seguir el proceso regular para aprobar y/o modificar parámetros urbanísticos y edificatorios.
- De acuerdo con la mencionada Opinión, de conformidad con los artículos 36 y 38 del Decreto Supremo 022-2016-VIVIENDA, los parámetros urbanísticos y edificatorios deben ser aprobados en el Plan de Desarrollo Urbano. Debido a que la Ordenanza 2361-MML se emitió sin observar los alcances de la Única Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento Especial, esta colisiona con la normativa de alcance nacional y, por ende, resulta inaplicable.

Esta opinión sectorial abre el debate en tres puntos importantes. Primero, reconoce que los parámetros urbanísticos y edificatorios nacionales para VIS aplican en el caso en que la municipalidad correspondiente no haya aprobado aún sus propios parámetros VIS. Dicho de otra manera, reconoce la existencia de una regla de supletoriedad de la normativa VIS nacional frente a la inexistencia de una norma provincial/metropolitana.

Segundo, el debate precisa cómo se deben aprobar los parámetros urbanísticos y edificatorios en general. La opinión sustenta la prevalencia de la normativa nacional sobre la provincial/metropolitana por el hecho de que esta última no fue aprobada mediante un PDU. En otras palabras, establece el criterio de que son contrarios a ley todos aquellos parámetros que no hayan sido aprobados en el marco de una ordenanza que apruebe un instrumento de planificación urbana, tal como el PDU. De cierta manera, esto obliga a que los planificadores urbanos de las municipalidades incorporen estos parámetros como productos de un diagnóstico y como parte de propuestas urbanas establecidas en los planes, no de manera aislada. Esto lo veremos a detalle más adelante.

El tercer punto, el cual consideramos cuestionable, es el hecho que una dirección del Poder Ejecutivo pueda inaplicar (en la práctica) una norma muni-

cipal con rango de ley. Si bien la Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo (DGPRVU) tiene competencias para precisar, aclarar o interpretar normas técnicas y/o legales, en este caso lo que termina haciendo es un cuasi control difuso de normas ('cuasi', porque el control difuso lo hace un juez en aras de preservar la supremacía de la Constitución) o, tal vez, algo parecido a un control difuso administrativo.

V. LA REGLAMENTACIÓN DE LA LEY DUS: VINCULACIÓN ENTRE PARÁMETROS URBANÍSTICOS, CAPACIDAD DE SOPORTE DEL SUELO Y EL DERECHO A LA VIVIENDA

A partir de las problemáticas de zonificación exclusionaria y el conflicto competencial desarrollados en las secciones anteriores, en esta sección profundizaremos en los mecanismos técnicos existentes para el establecimiento de parámetros urbanísticos y edificatorios, así como su relación con el ejercicio del derecho a la vivienda. Específicamente, analizaremos la relación entre los parámetros urbanísticos de la VIS y su posibilidad de garantizar el derecho a la vivienda. Para ello, nos centraremos tanto en el Reglamento Especial como en el proceso de regulación de la Ley DUS.

En primer lugar, debemos señalar que en octubre de 2022 fue aprobado el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Planificación Urbana del Desarrollo Urbano Sostenible de la Ley DUS (Decreto Supremo 012-2022-VIVIENDA; en adelante, Reglamento de Planificación Urbana). Asimismo, el MVCS publicó el Proyecto de Reglamento de Vivienda de Interés Social de la Ley DUS (Resolución Ministerial 338-2022-VIVIENDA; en adelante, Reglamento VIS), para su difusión y recepción de comentarios y observaciones.

Respecto a la definición de parámetros urbanísticos y edificatorios, el Reglamento de Planificación Urbana realiza los siguientes puntos relevantes:

- Modifica la tipología de zonificación, pasando de un paradigma basado en la segregación de usos (residencial, comercial, otros usos) a una tipología basada en la capacidad de soporte del suelo (densidad muy alta, alta, media, baja y muy baja) que promueve los usos mixtos (artículo 117.3).
- Vincula la zonificación a la capacidad de soporte (artículo 114). Por lo tanto, la asignación de una tipología de zonificación debe asegurar "que la infraestructura urbana sea accesible y suficiente; y, se cuente con la dotación necesaria de equipamientos urbanos de educación, salud y recreación co-

- respondiente al tipo de zona establecida” (artículo 117.2).
- Establece los parámetros urbanísticos y edificatorios mínimos que debe contener el Reglamento de Zonificación; entre ellos, el coeficiente de edificabilidad.
 - Indica que el Reglamento de Zonificación debe incluir los parámetros urbanísticos y edificatorios necesarios para la aplicación de los Instrumentos de Gestión de Suelo (incluyendo la Zonificación Inclusiva) (artículo 121.7).
 - Regula los procedimientos para realizar cambios de zonificación, y, por lo tanto, de parámetros urbanísticos y edificatorios. Según establecido en la Ley DUS, estos pueden realizarse únicamente en el marco de la actualización de los Instrumentos de Planificación Urbana (PDM, PDU o Esquema de Acondicionamiento Urbano).
 - Indica que los cambios de zonificación, al ser parte de la actualización de un Instrumento de Planificación Urbana, deben pasar por un proceso de participación ciudadana. Esto brinda mayor predictibilidad a dichos cambios, así como permite el debate público al respecto.
 - Indica que los Instrumentos de Planificación Urbana deben establecer las estrategias de generación y densificación del suelo urbano y acceso a la vivienda. En este punto los Instrumentos de Gestión de Suelo (como la Zonificación Inclusiva) cumplen un rol importante.

A. Criterios para definir parámetros urbanísticos y edificatorios que garanticen el derecho a la vivienda

Respecto a estas nuevas regulaciones de la Ley DUS, destacamos que el vínculo entre la zonificación y la capacidad de soporte del suelo es

fundamental en el contexto de los parámetros urbanísticos y edificatorios, especialmente para la promoción de VIS. Este vínculo busca asegurar que la capacidad edificatoria de un predio esté explícitamente relacionado a la capacidad del suelo urbano, de manera que se garantice el adecuado funcionamiento de las actividades humanas que albergará²⁹. Por ejemplo, un edificio de viviendas requiere de una adecuada provisión de agua y saneamiento, así como de un adecuado acceso a servicios de salud y educación para sus habitantes. Como fue mencionado anteriormente, el acceso a una vivienda adecuada no sólo implica la posibilidad de habitar un inmueble en buenas condiciones materiales, sino también que sus habitantes puedan acceder a servicios básicos, equipamientos, transporte y empleo (ONU-HABITAT, 2010). En ese sentido, construir viviendas en espacios urbanos que no cuenten con una provisión suficiente de dichos servicios y equipamientos significa atentar contra el derecho a la vivienda, pues condena a los habitantes a una calidad de vida precaria. Por ello, para garantizar las condiciones adecuadas de habitabilidad y el derecho a la vivienda, los parámetros urbanísticos y edificatorios (como la altura, la densidad y el coeficiente de edificación) deben estar adecuadamente sustentados en la capacidad de soporte del suelo.

Este argumento ha cobrado relevancia en el debate público a partir de la publicación del Reglamento VIS por parte del MVCS. Dicha publicación propone lo siguiente:

- El establecimiento de un cuadro de parámetros (incentivos) para VIS, similar al Reglamento Especial, pero con alturas y densidades mucho mayores (artículo 20³⁰).
- Un cambio respecto a los incentivos en parámetros urbanísticos y edificatorios para VIS: si bien antes se establecían mediante el Reglamento Especial, ahora se darán en el marco del instrumento de gestión de suelo denominado ‘Zonificación Inclusiva’, en concordancia con la Ley DUS³¹.

²⁹ Por ejemplo, la Exposición de Motivos del Reglamento de Planificación Urbana indica que:

La ZDMA se aplicaría para áreas que cuentan con una importante dotación de servicios e infraestructuras como transporte público masivo mediante sistemas de metro y buses de alta capacidad, así como una importante dotación de equipamientos y espacios públicos (p. 41).

³⁰ Artículo 20.- Incentivos para proyectos de edificación de VIS. Los proyectos de edificación para VIS tienen los siguientes incentivos en parámetros urbanísticos y edificatorios: [...] (2022).

³¹ La exposición de motivos de la Ley DUS detalla que:

Zonificación Inclusiva: Consistente en el instrumento que permite el fomento de la creación de Vivienda de Interés Social a través de dos mecanismos.

i. La obligatoriedad de incluir como mínimo un diez por ciento del área habilitada para fines de Vivienda de Interés Social en todo proyecto nuevo de habilitación urbana residencial

La publicación del Reglamento VIS ha suscitado numerosas reacciones y cuestionamientos. El principal cuestionamiento se relaciona al cuadro de parámetros VIS. Como han advertido algunos especialistas (Facho Dede, 2023; Glave, 2023) y autoridades ediles (Municipalidad de Magdalena, 2023), los parámetros urbanísticos y edificatorios propuestos en el Reglamento VIS exceden ampliamente las alturas, densidades y capacidades edificatorias permitidas por la zonificación vigente en Lima Metropolitana.

En la exposición de motivos del Reglamento VIS no se encuentra un sustento suficiente que permita esclarecer las motivaciones y fundamentos del cuadro de parámetros propuesto. Por el contrario, en la misma Exposición de Motivos del Reglamento se indica que los incentivos del Reglamento Especial vigente, en algunos casos, duplican la capacidad edificatoria de los predios, en comparación a los parámetros existentes (MVCS, 2022b, p.19).

Asimismo, la Exposición de Motivos del Reglamento VIS también contiene una incongruencia en su argumentación. Primero, reconoce que el mecanismo de incentivos utilizado en el Reglamento Especial carece de proporcionalidad al señalar lo siguiente:

[...] se requiere ser más coherente al otorgar porcentajes de bonificación de edificabilidad en concordancia con cargas para el desarrollo de VIS de acuerdo a la capacidad de soporte del suelo y la zonificación establecida en el instrumento de planificación urbana, así como la posibilidad que las municipalidades también puedan, adicionalmente, implementar otros instrumentos de gestión del suelo que desarrolla la Ley 31313 [...] (2022b, p.19).

Por otro lado, el mismo documento indica que los parámetros propuestos se encuentran un 20% a 30% por encima de los parámetros de las ciudades del país (p. 20). No obstante, como fue mencionado anteriormente, los parámetros propuestos exceden largamente las alturas, densidades y capa-

idades edificatorias reguladas actualmente para la Lima Metropolitana. Por ejemplo, se propone multiplicar por 3.5 la densidad máxima regulada (Facho Dede, 2023). Asimismo, para distritos como Barranco, el coeficiente de edificación para proyectos VIS sería más del doble de lo aprobado por los parámetros existentes³². Esto indica claramente que no existe una adecuada proporcionalidad entre los parámetros existentes y los incentivos para VIS.

En ese sentido, la propuesta cuantitativa del cuadro de incentivos no cuenta con un sustento técnico adecuado en la exposición de motivos, pues no hay transparencia en las consideraciones técnicas que se aplicaron para llegar a esos números específicos. Esto claramente trasgrede el debido proceso sustantivo, pues la autoridad no ha mostrado tener suficiente justificación para la acción del gobierno (Cruces y Devoto 2020b, p.126).

Para que esta decisión sea adecuadamente sustentada, dentro del marco normativo vigente, es necesario considerar la capacidad de soporte del suelo en la formulación de parámetros urbanísticos y edificatorios, especialmente si se busca garantizar el derecho a la vivienda: quienes accedan a una VIS deberían vivir en lugares que cuentan con una adecuada provisión de servicios y equipamientos. Además, es necesario que estos principios se traduzcan en una metodología clara y transparente para la determinación de los parámetros³³. Mientras tanto, el Reglamento VIS, al establecer parámetros urbanísticos y edificatorios sin realizar un análisis detallado, podría promover proyectos de vivienda que no cuenten con un adecuado acceso a servicios básicos, transporte y equipamientos, menoscabando el derecho a la vivienda para los beneficiarios.

B. El cuadro de parámetros VIS como mecanismo de regulación urbanística

No obstante, conforme a lo analizado previamente, argumentamos que el origen de la problemá-

ii. La obligatoriedad de que los Gobiernos Locales establezcan incentivos en parámetros para todos aquellos proyectos de habilitación urbana y edificatorios multifamiliares que se ejecuten y que incluyan Vivienda de Interés Social.

Este instrumento busca que, a través del impulso al desarrollo privado, se generen proyectos de Vivienda de Interés Social a lo largo de todo el territorio de la jurisdicción correspondiente, rompiendo la segregación espacial en las ciudades.

Sobre esto, el Reglamento VIS propone regular el mecanismo ii (2022).

³² Para los conjuntos residenciales, se propone pasar de un coeficiente de edificabilidad estimado de 7.5 (15 pisos y 50% de área libre) a un coeficiente de edificabilidad de 15.6.

³³ El Reglamento de Planificación Urbana establece que el MVCS aprobará instrumentos técnicos para la formulación de la Zonificación (Séptima Disposición Complementaria Final). Se espera que este documento técnico contenga lineamientos para el cálculo de los parámetros urbanísticos y edificatorios. Asimismo, en el Foro Urbano Nacional, el MVCS presentó una propuesta metodológica para la determinación de la zonificación que consideraba la capacidad de soporte del suelo (MVCS, 2022). Una metodología similar denominada PTAL (Public Transport Accessibility Levels) se aplica en Londres para vincular la capacidad del transporte público con la zonificación (TFL, 2014).

tica del Reglamento VIS, las polémicas que ha desatado y los conflictos competenciales que ha originado no se encuentran tanto en el aspecto cuantitativo de los parámetros que propone, sino en el mecanismo de regulación urbana que utiliza para incentivar la producción de VIS: el cuadro de parámetros. Dicho cuadro fue el mecanismo de ‘incentivos’ en parámetros urbanísticos y edificatorios aprobado por el Reglamento Especial y que se mantiene en la propuesta del Reglamento VIS.

Consideramos que este cuadro no cumple con los objetivos de ‘flexibilizar’ (competencia del MVCS según lo indicado por el Tribunal Constitucional) o establecer ‘incentivos’ (competencia del MVCS según el mandato de la Ley DUS) para la VIS. Si se tratara de una flexibilización o bonificación, el mecanismo de regulación debería tomar como referencia, de alguna manera, los parámetros urbanísticos y edificatorios establecidos en la zonificación aprobada por la municipalidad provincial correspondiente. Por el contrario, el cuadro permite reemplazar los parámetros del instrumento de planificación urbana al solicitar una licencia para un proyecto VIS. En la práctica, el reglamento VIS brinda un juego alternativo de parámetros urbanísticos y edificatorios al que el administrado puede acceder para solicitar una licencia, siempre que el proyecto contenga un porcentaje mínimo de VIS. En ese sentido, los parámetros locales y los parámetros VIS van, literalmente, por cuerdas separadas. No hay un mecanismo en la regulación que los vincule. En ese sentido, no está flexibilizando lo existente –pues no lo toma en cuenta– sino que está generando una norma urbanística paralela a la planificación urbana.

En ese sentido, consideramos que un mecanismo regulatorio más apropiado sería similar a las bonificaciones por construcción sostenible o por uso público del retiro frontal.³⁴ El mecanismo que se aplica en esos casos es el de una bonificación de: altura máxima de la edificación, incremento del área edificable, flexibilización de las áreas mínimas por departamento o reducción del número mínimo de estacionamientos. Estas bonificaciones operan sobre la base de los parámetros aprobados en la zonificación. De esta manera, este mecanismo facilita que los incentivos o bonificaciones tengan un criterio de proporcionalidad en su aplicación. Respecto a esto, las experiencias de construcción

sostenible y la primera propuesta del Reglamento de Zonificación de los Planes Urbanos Interdistritales publicados en 2022³⁵ son un antecedente importante. Las bonificaciones propuestas en estas normativas oscilan en un 20% a 30% de altura, edificabilidad o densidad adicional, sobre la base de la zonificación. De esta manera, se fomentan ciertas prácticas de construcción mediante incentivos que cobran la forma de bonificaciones o flexibilización, tomando como base la planificación urbana.³⁶

VI. CONCLUSIONES

- Respecto a la situación actual de la regulación urbanística de la VIS, podemos señalar que el caso de los parámetros urbanísticos y edificatorios en Lima Metropolitana evidencia una falta de seguridad jurídica y predictibilidad frente a los actores que componen el mercado inmobiliario capitalino. Hemos podido corroborar un conjunto extenso de normas nacionales, metropolitanas y distritales, así como de sentencias e interpretaciones que cambian radicalmente la interpretación de las normas aplicables a los parámetros urbanísticos y edificatorios para la VIS.
- Sobre esto, las acciones de las instituciones gubernamentales se han caracterizado por tener un carácter reactivo frente a la regulación propuesta por otros niveles de gobierno. Por un lado, las municipalidades distritales han creado normas de zonificación exclusionaria que evita la producción de VIS en sus jurisdicciones. Por otro lado, el MVCS ha regulado y emitido opiniones para demarcar o defender sus competencias en la regulación de VIS. En ese sentido, podemos concluir que no hay consenso entre los distintos niveles de gobierno respecto a los mecanismos para fomentar la producción de VIS y garantizar el derecho a la vivienda.
- Asimismo, de acuerdo con el fallo de la demanda competencial entre la MSI y el MVCS, el Tribunal Constitucional ha determinado por un criterio formalista que no existe una vulneración de competencias entre la MSI y el MVCS. Por lo tanto, en términos prácticos, el Reglamento Especial sigue vigente y es aplicable, toda vez que no haya una Orde-

³⁴ Véase a la Ordenanza 539/MM (2020).

³⁵ Dicho Reglamento de Zonificación fue publicado en la página web del Instituto Metropolitano de Planificación para recepción de aportes y comentarios. Fueron eliminados durante ese proceso.

³⁶ Un ejemplo reciente es el caso de los edificios que se han acogido a la Ordenanza 539/MM: han cedido el retiro para áreas de uso público a cambio de una bonificación en edificabilidad.

nanza VIS en la región³⁷. Asimismo, el MVCS puede seguir regulando sobre parámetros urbanísticos y edificatorios VIS.

- Por ello, concluimos que la regulación de los parámetros VIS en Lima Metropolitana es una manifestación de zonificación que excluye directa e indirectamente. Por un lado, directamente, porque no permite la ejecución de determinados proyectos a través de restricciones de ubicación (Ordenanza 2361-MML). Por otro lado, indirectamente, dado que establece requisitos que aumentan los costos, limitando la cantidad de compradores (excluyendo a las familias de clase media y baja). Esta regulación de zonificación exclusionaria que ha sido estudiada en muchas partes del mundo se repite en Lima Metropolitana. Específicamente, en nuestro caso se configura mediante la permanencia de bajas densidades, áreas mínimas por departamento y obligación de construcción de estacionamientos, entre otros.
- Por otro lado, a partir del análisis realizado, concluimos también que el mecanismo de regulación urbanística propuesto por el MVCS (el cuadro de parámetros urbanísticos y edificatorios) no es el mecanismo regulatorio adecuado para incentivar la construcción de VIS. En primer lugar, debido a que son parámetros que se producen al margen de los procesos de planificación urbana, los cuales no respetan un debido proceso sustantivo. Asimismo, este mecanismo no corresponde al mandato competencial del MVCS, pues no consiste en una flexibilización de los parámetros urbanísticos y edificatorios, sino en la generación de un nuevo conjunto de parámetros aplicables para las edificaciones VIS, sin considerar la regulación local. Por último, esto tampoco es coherente con el mandato de la Ley DUS, pues entra en conflicto con sus principios e instrumentos de gestión de suelo.
- En ese sentido, consideramos que un mecanismo regulatorio más apropiado sería una bonificación en altura, metros cuadrados edificables o densidad adicional que tomen como base la zonificación establecida por las municipalidades provinciales en sus PDU. Ya existen ejemplos de este tipo de normativa urbanística, la cual ha sido aplicada para el caso de construcciones sostenibles. Asimismo, estas bonificaciones deberán respetar

el vínculo establecido en el Reglamento de Planificación Urbana entre la zonificación y la capacidad de soporte del suelo, a fin de asegurar el derecho a una vivienda adecuada en las VIS que se produzcan con esta regulación. Para ello, es pertinente que se desarrollen y publiquen metodologías para la definición de los parámetros urbanísticos y edificatorios a partir de la provisión de servicios y equipamientos con las que cuenta un área de la ciudad. Esto facilitará que las bonificaciones o incentivos para VIS cuenten con un sustento técnico robusto que pueda ser sometido al escrutinio público – por ejemplo, en el marco de la participación ciudadana efectiva en los procesos de planificación urbana. Asimismo, esto evitará que se puedan tomar decisiones arbitrarias en materia de zonificación y VIS.

- Finalmente, se han identificado cinco aristas sobre la VIS que merecen ser objeto de investigaciones rigurosas en materia de derecho, economía y planificación urbana. En primer lugar, el presente artículo ha analizado la regulación de parámetros VIS en Lima Metropolitana. No obstante, es pertinente realizar un análisis del impacto y pertinencia de los parámetros VIS en distintas ciudades del Perú, considerando la heterogeneidad territorial y las diversas formas de ocupación del territorio a nivel nacional. Segundo, existen múltiples opiniones y denuncias que indican que la VIS no se estaría comercializando a precios asequibles (Guardia Quispe, 2023a y 2023b). De ser así, la normativa que busca impulsar la VIS tendría un reto aún mayor para asegurar el derecho a la vivienda. Por lo tanto, es pertinente que se genere información empírica respecto a la asequibilidad de la VIS, tanto aquella producida en el marco del Reglamento Especial, como de otras modalidades de fomento del Estado. El tercer punto está relacionado al impacto de los incentivos VIS en el mercado y precio del suelo urbano. Algunos expertos sugieren que estos impactos podrían ser contraproducentes para las mismas políticas de vivienda asequible (ver Facho Dede, 2023; García, 2023). Cuarto, consideramos pertinente el análisis de las ideas que motivan la aprobación de regulaciones de segregación exclusionaria, profundizando en la dimensión cultural de la discriminación y el ejercicio del poder de las élites en Lima. Como quinto y último punto,

³⁷ A diciembre de 2022, queda pendiente la sentencia de la demanda competencial interpuesta por la MML ante el Tribunal Constitucional, la cual podría cambiar nuevamente la aplicación de las normas.

sugerimos que debe analizarse si el derecho a la vivienda se encuentra en un 'estado de las cosas inconstitucional', tal como ocurrió con la educación rural y la educación superior. Un pronunciamiento en este sentido podría permitir que este derecho fundamental tenga mayor tutela del Estado y prioridad en los asuntos públicos, así como en la política municipal. Consideramos, como lo hemos desarrollado a lo largo de este artículo, que es fundamental discutir y analizar los mecanismos para hacer efectivo el derecho a la vivienda en nuestro país. 🏠

REFERENCIAS

- Banco Mundial (2020). *Urban Land and Housing Market Assessment: AI Toolkit*. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/922921600345178886/pdf/Urban-Land-and-Housing-Market-Assessment-A-Toolkit.pdf>
- Bertaud, A. (2020). *Order without Design*. The MIT Press.
- Bustamante, M. (2022). *Los subsidios a la vivienda deben ser entendidos como una inversión social y no como un gasto*. <https://estudios-tradaabogados.com.pe/capeco-subsidios-a-la-vivienda/>
- Calderón, J. (2015). Políticas de vivienda social y mercados de suelo urbano en el Perú. *Revista EURE*, 44(122), 27-47.
- (2019). El Estado y la informalidad urbana. Perú en el siglo XXI. *Pluriversidad*, (3), 45-64. <https://doi.org/10.31381/pluriversidad.v3i3.2234>
- (2023). Densificación en altura y mercado inmobiliario en la ciudad de Lima (Perú) 2007-2017. *Revista de Sociología*, (35).
- Chehade, R. (2023) *Segregando más la ciudad*. <http://urbanistas.lat/segregando-mas-la-ciudad/>
- Combina, C. (6 de junio de 2022) *¡Pronunciamiento San Isidro se defiende!* [Comunicado de prensa].
- Cruces, A. & Devoto, A. (2020). El debido proceso y el derecho a la propiedad en el cambio de zonificación. Un análisis del deber de motivación en los actos normativos y la expropiación indirecta. *Gaceta Constitucional*, (147), 119-130.
- (2021) How much local autonomy is good for a City? An Analysis of the Peruvian Constitutional Design for Cities and its effects in the Case of the Lima Metropolitan Area. En E. Hirsch, M. Stremler & M. De Visser (eds.), *European Yearbook of Constitutional Law 2020* (pp. 77-99). Springer.
- Devoto, A. (2020). Integrando las políticas las políticas de transporte y desarrollo urbano: a propósito de los requerimientos de estacionamientos para edificaciones de uso residencial en Lima Metropolitana. En G. Puertas, I. Ortiz & J. Ortiz (coords.), *Propiedad Enfoque Urbano y Registral* (pp. 329-353). Editorial Jurídica THEMIS.
- (30 de junio de 2021) Las normas urbanas (anti) ciudad: A propósito de la Ordenanza N° 2361-MML. *Enfoque Derecho*. <https://www.enfoquederecho.com/2021/06/30/las-normas-urbanas-anti-ciudad-a-proposito-de-la-ordenanza-n-2361-mml/>
- (2022) *Delegación de Parámetros y Áreas Mínimas de Departamento en Lima Metropolitana* [ponencia]. Semana del Urbanismo 2022, Lima, Perú.
- Duneier, M. (2017). *Ghetto: The invention of a Place, The History of an Idea*. Capitan Swing Libros.
- Equipo Editorial de Canal N. (18 de junio de 2021). Jorge Muñoz defiende limitación impuesta para construcción de viviendas sociales. *Canal N*. <https://canaln.pe/actualidad/jorge-munoz-defiende-limitacion-construccion-viviendas-sociales-n436594/>
- Equipo Editorial de LP Derecho (2 de junio de 2021). ¿Cuáles son las bases constitucionales del derecho urbanístico? *LP Pasión por el Derecho*. <https://lpderecho.pe/bases-constitucionales-derecho-urbanistico>
- Equipo editorial del diario El Comercio (31 de enero de 2023). Surco: derogan ordenanzas que permitían construcción de edificios con más pisos de los permitidos por zonificación. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/lima/obras/surco-derogan-ordenanza-que-otorgaba-mayor-altura-a-edificaciones-municipalidad-de-surco-noticia/>
- Espinoza, A., & Fort, R. (2020). *Mapeo y tipología de la expansión urbana en el Perú*. https://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/EspinozaFort_GRADEADI_expansionurbana.pdf
- Exposición de Motivos del Decreto Supremo 002-2020-VIVIENDA, Decreto Supremo que

- aprueba la modificación del Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación, 10 de febrero de 2020 (Perú).
- Exposición de Motivos del Decreto Supremo 010-2018-VIVIENDA, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación, 30 de julio de 2018 (Perú).
- Exposición de Motivos del Decreto Supremo 012-2019-VIVIENDA, Decreto Supremo que aprueba la modificación del Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2018-VIVIENDA, 8 de abril de 2019 (Perú).
- Exposición de Motivos del Decreto Supremo 013-2013-VIVIENDA, Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación, 10 de marzo de 2014 (Perú).
- Exposición de Motivos del Decreto Supremo 022-2016-VIVIENDA, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible, 24 diciembre de 2016 (Perú).
- Facho Dede, A. (6 de febrero de 2023). Crítica al Reglamento de Vivienda Social. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/opinion/colaboradores/urbanismo-mvcs-critica-al-reglamento-de-vivienda-social-por-aldo-facho-dede-noticia/>
- Fernández de Córdova, G., Fernández-Maldonado, A., & del Pozo, J.M. (2016). Recent changes in the patterns of socio-spatial segregation in Metropolitan Lima. *Habitat International*, (54), 28-39.
- Fernández, J.C. (2020). Las áreas de tratamiento normativo de Lima y el Cientificismo de la planificación urbana. *Enfoque Derecho*. <https://www.enfoquederecho.com/2020/05/04/las-areas-de-tratamiento-normativo-de-lima-y-el-cientificismo-de-la-planificacion-urbana/>
- (2020, 27 de abril). *Derecho Urbanístico. Legislación Urbana* [ponencia]. Derecho Urbanístico, Lima, Perú
- Fischell, W. (2015). *Zoning Rules! The economics of land use regulation*. Lincoln Insitute of Land Policy.
- García, A. (26 de febrero de 2023). ¿Vivienda? ¿Y si hablamos primero del suelo?. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/opinion/colaboradores/cara-y-sello-es-positivo-el-reglamento-de-vivienda-social-formulado-por-el-gobierno-anderson-garcia-cristobal-enrique-bonilla-ditolla-noticia/>
- Glave, M. (1 de junio de 2023). Insostenibles. *La República*. <https://larepublica.pe/opinion/2023/01/06/insostenibles>
- Goytia C. & Heikkila, E. (2022). *A Global Perspective on Land Use Regulation and Housing Outcomes* (working paper WP22CG1). <https://www.lincolninst.edu/es/publications/working-papers/global-perspective-land-use-regulations-housing-outcomes>
- Goytia, C. & Pasquini, R. (2016). *Housing Affordability: The Land Use Regulation link to informal Tenure*. <https://www.oicrf.org/-/housing-affordability-the-land-use-regulation-link-to-informal-tenure-in-developing-countries>
- Goytia, C., Heikkila, E. & Pasquini, R. (2023). Do land use regulations help give rise to informal settlements? Evidence from Buenos Aires. *Land Use Policy*, (125).
- Goytia, C., Mendoza, C. & Pasquini, R. (2010). *Regulación del suelo en aglomerados urbanos de Argentina y su relación con la condición de tenencia residencial de los hogares* (working paper WP10CG1). https://www.researchgate.net/publication/312945834_Regulacion_del_suelo_en_aglomerados_urbanos_de_Argentina_y_su_relacion_con_la_condicion_de_tenencia_residencial_de_los_hogares
- Guardia Quispe, K. (22 de febrero de 2023a). Alcaldes destinarán las zonas para viviendas sociales en sus distritos, adelanta Vivienda. *Gestión*. <https://gestion.pe/tu-dinero/inmobiliarias/vivienda-de-interes-social-districtos-de-lima-vivienda-departamentos-inmueble-casa-mvcs-alcaldes-destinaran-las-zonas-para-viviendas-sociales-en-sus-districtos-adelanta-vivienda-noticia/>
- (3 de febrero de 2023b). Surco pone en evaluación 15 licencias de construcción, las razones detrás. *Gestión*. <https://gestion.pe/tu-dinero/inmobiliarias/carlos-bruce-inmobiliaria-vivienda-social-desarrollo-inmobiliario-departamentos-chacarilla-surco-pone-en-evaluacion-15-licencias-de-construccion-las-razones-detras-noticia/>
- Huapaya, R. (20 de mayo de 2020). *Las opiniones vinculantes del MVCS, con fuente del procedimiento administrativo* [ponencia]. VIVIENDA Live, Lima, Perú.

- King, P.E. (1978). Exclusionary Zoning and Open Housing: A Brief Judicial History. *Geographical Review*. (68), 459-469.
- Mendoza, A. (12 de enero de 2020) La regulación urbanísticas de la provincial de Lima. *Urbanismo y Economía*. <https://urbanismoyeconomia.com/2020/01/12/la-regulacion-urbanistica-de-la-provincia-de-lima/>
- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (2021). *Informe Técnico Legal No 046-2021-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JHA-KCG*. https://limacap.org/wp-content/uploads/2021/10/ITL_046-2021_VALOR_VIS_OFICIO_373_27.07.2021.pdf
- (2021). *Resumen de la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo y Ley de Desarrollo Urbano Sostenible*. <https://www.gob.pe/institucion/vivienda/informes-publicaciones/2027198-resumen-de-la-politica-nacional-de-vivienda-y-urbanismo>
- Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos & ONU-HABITAT. (2010). *El derecho a la vivienda adecuada (21)*. https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_sp.pdf
- ONU HABITAT (2010). *El derecho a la vivienda adecuada (21)*. https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_sp.pdf
- (2016). *La Nueva Agenda Urbana en español*. <https://onuhabitat.org.mx/index.php/la-nueva-agenda-urbana-en-espanol>
- (2018). *Vivienda: inviable para la mayoría*. <https://onuhabitat.org.mx/index.php/vivienda-inviable-para-la-mayoria>
- (10 de junio de 2019). *ONU-Habitat - El Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos*. ONU-Habitat. <https://onuhabitat.org.mx/index.php/nosotros>
- Pairazamán, F. (2022). *Informe jurídico sobre la sentencia del Tribunal Constitucional N° 868-2021, recaída en el expediente N° 00003-2020-PCC/TC* (informe jurídico para optar por el grado de Bachiller en Derecho). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú.
- Pasquel, E. (2005). Lima la Horrible: Propiedad, Zonificación y el mito del planeamiento urbano. *Revista de Economía y Derecho*, (67), 67-82.
- Pereyra, G. (15 de febrero de 2023). Nuevo reglamento de viviendas sociales genera controversia. *El Comercio*. <https://www.pressreader.com/peru/diario-el-comercio/20230215/282192245158232>
- Pereyra, O. (2006). "Forma urbana y segregación residencial en Lima". *Debates en sociología*, (31), 69-106.
- (2018). "Competencia asistida" por el lugar y la consolidación de la segregación residencial a gran escala: Lima, 1993-2007". *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 5(9), 35-58.
- Pineda, J (22 de julio 2022). ¿Es la zonificación un instrumento de planificación útil para la gestión de las ciudades peruanas?. *Noticias ser.pe*. <https://www.noticiasser.pe/es-la-zonificacion-un-instrumento-de-planificacion-util-para-la-gestion-de>
- Pisarello, G. (2003). *Vivienda para todos: un derecho en (de)construcción. El derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible*. Icaria-Observatorio de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- Rothstein, R. (2017). *The Color of Law - A forgotten history of how our government segregated america*. Economic Policy Institute.
- Rubio, M. (2020). *El Sistema Jurídico: Introducción al derecho*. Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Sánchez, I. (2017). *Introducción al derecho urbanístico*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/170659/23%20Introducci%3%b3n%20al%20derecho%20urban%3%adstico%20con%20sello.pdf?sequence=1&isAl>
- Sánchez, I., Fernandez, J. & Devoto, A. (2020) Derecho y Planificación Urbana - Problemas actuales de la planificación de Lima Metropolitana. *Ius et Veritas*, (61), 246-262.
- Schleicher, D. (2021). Exclusionary Zoning's Confused Defenders. *Wisconsin Law Review*.
- Sitaraman, G., Ricks, M. & Serkin, C. (2021). Regulation and the Geography of Inequality. *Dule law journal*, (70), 1763-1836.
- Transport for London [TFL] (2014). *Assessing transport connectivity in London*. <https://data.>

london.gov.uk/dataset/public-transport-accessibility-levels

Vega Centeno P., Dammert, M., Moschella, P., Vilela, M., Bensús, V., Fernandez, G. & Pereyra, O. (2019). *Las Centralidades de Lima Metropolitana en el Siglo XXI - Una aproximación empírica*. Fondo Editorial PUCP.

Vértiz, F. (2019). Judicialización de los conflictos urbanos: Gorina, del asentamiento histórico al desalojo violento. *Derecho Y Ciencias Sociales*, (20), 48–71. <https://doi.org/10.24215/18522971e048>

Vilela, M. (27 de Octubre 2022) *Ponencia Magistratal 3: ¿Del espacio desbordado al espacio fragmentado? Ciudad, territorio y vivienda [ponencia]*. Seminario Internacional Ciudades Postdesborde, Lima, Perú.

Zhang, L. (2015). *Managing the City Economy - Challenges and Strategies in Developing Countries*. Routledge.

LEGISLACIÓN, JURISPRUDENCIA Y OTROS DOCUMENTOS LEGALES

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General 4 El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto), E/1992/23 (13 de diciembre de 1991).

Decreto de Alcaldía 010-2016, Texto Único Ordenado del Reglamento de Parámetros Urbanísticos y Edificatorios, Normas Complementarias sobre Estándares de Calidad y Niveles Operacionales para las Actividades Urbanas en el Distrito de La Molina, Diario Oficial *El Peruano*, 21 de julio de 2016 (Perú).

Decreto Supremo 002-2020-VIVIENDA, Decreto Supremo por el cual se aprueba la modificación del Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2018-VIVIENDA modificado por Decreto Supremo N° 012-2019-VIVIENDA, Diario Oficial *El Peruano*, 22 de enero de 2020 (Perú).

Decreto Supremo 004-2022-VIVIENDA, Decreto Supremo que modifica el Decreto Supremo N° 016-2017-VIVIENDA, que actualiza el valor máximo de la Vivienda de Interés Social, contenido en el artículo 2 de la Ley N° 27829, Ley que crea el Bono Familiar Habitacional y actualiza los valores máximos de la Vivienda de Interés Social en la modalidad de aplicación de

Adquisición de Vivienda Nueva, Diario Oficial *El Peruano*, 06 de junio de 2022 (Perú).

Decreto Supremo 010-2018-VIVIENDA, Decreto Supremo por el cual se aprueba el Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación, Diario Oficial *El Peruano*, 11 de abril de 2018 (Perú).

Decreto Supremo 012-2019-VIVIENDA, Decreto Supremo por el cual se aprueba la modificación del Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2018-VIVIENDA, Diario Oficial *El Peruano*, 19 de marzo de 2019 (Perú).

Decreto Supremo 013-2013-VIVIENDA, Decreto Supremo por el cual aprueban Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación, Diario Oficial *El Peruano*, 12 de octubre de 2013 (Perú).

Decreto Supremo 022-2016-VIVIENDA, Decreto Supremo por el cual se aprueba el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible, Diario Oficial *El Peruano*, de 24 de diciembre de 2016 (Perú).

Decreto Supremo 053-98-PCM, Decreto Supremo por el cual el Reglamento de Habilitación y Construcción Urbana Especial, Diario Oficial *El Peruano*, 23 de diciembre de 2018 (Perú).

Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, Diario Oficial *El Peruano*, 27 de mayo de 2003 (Perú).

Ley 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible, Diario Oficial *El Peruano*, 25 de julio de 2021 (Perú).

Ordenanza Municipal 391-MDS, Ordenanza de consolidación de zonas, áreas mínimas de unidad de vivienda, estacionamientos y uso de azoteas en el distrito de Surquillo, Diario Oficial *El Peruano*, 29 de septiembre de 2017 (Perú).

Ordenanza Municipal 491-MSB, Ordenanza 491-MSB, Aprueban Reglamento de Edificaciones y Normas Complementarias de la Zonificación del distrito de San Borja, Diario Oficial *El Peruano*, 08 de diciembre de 2012 (Perú).

Ordenanza Municipal 523-MSI, Ordenanza 703-MSB, Ordenanza que aprueba el Reglamento Integrado Normativo - RIN del distrito de San Isidro, Diario Oficial *El Peruano*, 12 de julio de 2020 (Perú).

Ordenanza Municipal 539-MM, Ordenanza que modifica la Ordenanza N° 510 que establece, regula y promueve condiciones para edificaciones sostenibles en el distrito de Miraflores, Diario Oficial *El Peruano*, 24 de abril de 2020 (Perú).

Ordenanza Municipal 582-MM, Ordenanza que modifica la Ordenanza 0342/MM, que aprueba los parámetros urbanísticos y edificatorios y las condiciones generales de edificación en el distrito de Miraflores, Diario Oficial *El Peruano*, 18 de diciembre de 2021 (Perú).

Ordenanza Municipal 599-MSS, Ordenanza que aprueba el Reglamento de Parámetros Urbanísticos y Edificatorios para un Sector del distrito de Santiago de Surco conformante del Área de Tratamiento Normativo III de Lima Metropolitana, Diario Oficial *El Peruano*, 15 de mayo de 2019 (Perú).

Ordenanza Municipal 607-MM, Ordenanza que establece Zonas Especiales de Interés Social – ZEIS para el desarrollo de expedientes de licencia de edificación en el distrito de Miraflores, Diario Oficial *El Peruano*, 09 de junio de 2023 (Perú).

Ordenanza Municipal 609-MM, Ordenanza que establece como únicas Zonas Especiales de Interés Social – ZEIS para el desarrollo de expedientes de licencia de edificación en el distrito de Miraflores, Diario Oficial *El Peruano*, 27 de junio de 2023 (Perú).

Ordenanza Municipal 672-MSS, Ordenanza que deroga la Ordenanza N 595-MSS, Ordenanza de Promoción de la Construcción de Edificios Sostenibles y Creación de Espacios Públicos en Áreas Privadas en el distrito de Santiago de Surco y la Ordenanza N 599-MSS, Ordenanza que aprueba el Reglamento de Parámetros Urbanísticos y Edificatorios para un Sector del Distrito de Santiago de Surco (Perú).

Ordenanza Municipal 703-MSB, Ordenanza 703-MSB, Ordenanza que regula la tramitación de los proyectos y anteproyectos de vivienda de interés social en el distrito de San Borja, Diario Oficial *El Peruano*, 24 de junio de 2023 (Perú).

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), dic. 16, 1966, 993 U.N.T.S. 3.

Proyecto de Ley 994/2021-CR. Proyecto de Ley que incorpora el derecho a una vivienda digna en la Constitución Política del Perú, presentado el 20 de mayo de 2022 (Perú).

Proyecto de Ley Ley 1471/2021-CR. Proyecto de Ley de reforma constitucional del artículo 2, que incorpora el acceso a una vivienda digna como derecho fundamental y promueve su formalización, presentado el 14 de marzo de 2022 (Perú).

Proyecto de Ley Ley 2087/2021-CR. Proyecto de Ley de reforma constitucional que incorpora el derecho a la vivienda digna y adecuada, presentado el 24 de mayo de 2022 (Perú).

Tribunal Constitucional [T.C.], 09 de mayo de 2023, pleno sentencia 302/2023 recaída en los expedientes acumulados 00001-2021-PCC/TC y 00004-2021- PCC/TC (Perú).

Tribunal Constitucional [T.C.], 17 de abril de 2018, sentencia recaída en el Expediente 000889–2017-PA/TC (Perú).

Tribunal Constitucional [T.C.], 17 de agosto de 2021, auto de acumulación por el cual se acumulan los expedientes 00001-2021-PCC/TC y 00004-2021- PCC/TC (Perú).

Tribunal Constitucional [T.C.], 26 de octubre de 2012, sentencia recaída en el Expediente 0007–2012-PI/TC (Perú).