

INSTRUMENTOS DE FINANCIAMIENTO URBANO EN LA LEY DE DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE

URBAN FINANCING INSTRUMENTS IN THE SUSTAINABLE URBAN DEVELOPMENT ACT

ERICK LAU GASTELO*

RESUMEN.

Con la aprobación de la Ley de Desarrollo Urbano Sostenible, Ley 31313, se introdujo una serie de instrumentos que permiten a los gobiernos locales incrementar los recursos que les permitan financiar el desarrollo urbano de sus respectivas jurisdicciones, tomando como base la propia explotación del suelo urbano.

En el presente artículo tratamos de abordar el estudio de estos instrumentos, pero, para ello, primero se aborda un análisis del contexto y objetivos de la referida Ley de Desarrollo Urbano Sostenible, a efectos de entender la función que cumplen los instrumentos de financiamiento urbano en el engranaje del nuevo paradigma en la planificación y gestión del suelo urbano propuesto por la Ley.

PALABRAS CLAVE.

Ley de Desarrollo Urbano Sostenible | Instrumentos de financiamiento urbano | Regulación urbana | Captura de valor del suelo | Redistribución

ABSTRACT.

With the enactment of the Sustainable Urban Development Law, Law No. 31313, a series of instruments were introduced that enable local governments to increase the resources available to them for financing urban development within their respective jurisdictions, based on the very exploitation of urban land.

In this article, we aim to examine these instruments; however, we begin by analyzing the context and objectives of the aforementioned Sustainable Urban Development Law, in order to understand the role that urban financing instruments play within the framework of the new paradigm for urban land planning and management proposed by the Law.

KEYWORDS.

Sustainable Urban Development Act | Urban financing mechanisms | Urban regulation | Land value capture | Redistribution

SOBRE EL ARTÍCULO.

El presente artículo fue recibido por la Comisión de Publicaciones el 30 de julio de 2022 y aprobado para su publicación el 16 de octubre de 2024.

CONTENIDO.

1. Introducción; **2.** Breves Apuntes sobre la Ley de Desarrollo Urbano Sostenible; **2.1** El Camino hacia la Ley de Desarrollo Urbano Sostenible; **2.2.** El Contenido de la Ley de Desarrollo Urbano

* Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Magíster en Desarrollo Económico Urbano por University College London. Investigador del Grupo de Investigación en Urbanismo, Gobernanza y Vivienda Social CONURB-PUCP. Asociado en Payet, Rey, Cauvi, Pérez Abogados.

Sostenible; **2.3.** La Ley de Desarrollo Urbano Sostenible y la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo; **3.** ¿Por qué es Necesario Regular el Suelo Urbano?; **3.1.** La Necesidad Regulatoria; **3.2.** Los Instrumentos de Financiamiento Urbano en el Marco de la Regulación Urbana; **4.** Los Instrumentos de Financiamiento Urbano incluidos en la Ley de Desarrollo Urbano Sostenible; **4.1.** Instrumentos para el Aprovechamiento del Incremento del Valor del Suelo; **4.2.** Derechos Adicionales de Edificación Transferibles; **4.3.** Bonificación por Finalidades de Interés Público; **4.4.** Compensación de Potencial Edificatorio; **4.5.** Tributos; **5.** Conclusiones; **6.** Referencias Bibliográficas

1. INTRODUCCIÓN.

Un fenómeno global que ha cobrado relevancia en los últimos tiempos es el proceso de urbanización. A la fecha, cerca del 55% de la población habita zonas urbanas (Banco Mundial, 2020). Perú no es ajeno a este fenómeno. Conforme a lo evidenciado por GRADE, en los últimos 20 años las ciudades peruanas han aumentado sus áreas urbanas en, aproximadamente, un 50% (Espinoza y Fort, 2020, p. 5).

A medida que las ciudades crecen, se produce una serie de efectos positivos vinculados con la cercanía e interrelación de las actividades humanas, operando las economías de aglomeración (Glaeser et al., 1992, p. 1127); pero también, se generan externalidades negativas que van a la par de dicho crecimiento. La mitigación de los efectos de estas externalidades negativas, así como la distribución equitativa de los beneficios del crecimiento y desarrollo de las ciudades se vuelve uno de los principales retos de la administración pública.

Vinculado a ello, la provisión de infraestructura que soporte las necesidades de las ciudades y los ciudadanos, y que contribuya a su desarrollo requiere de una activa intervención del gobierno. Ello, en especial, si tomamos en cuenta la relación existente entre una adecuada provisión de infraestructura para mejorar la productividad de las ciudades, así como para incentivar el crecimiento y la reducción de desigualdades (Kim et al., 2012, p. 157).

Ahora bien, tradicionalmente, los gobiernos locales han afrontado sus costos directos y algunos gastos asociados al desarrollo urbano a través de ingresos locales, principalmente bajo los tributos que gravan a la propiedad, mientras que los gastos en infraestructura más relevantes han dependido de la ejecución por parte del gobierno nacional, o de las transferencias internas que realizaba dicho nivel de gobierno a los gobiernos locales (Benavides, 2011; Frank y Guerra-García, 2013, p. 7).

Esta dependencia del gobierno central (que en Perú, a comparación de sus pares latinoamericanos, se encuentra particularmente presente (Finot, 2001, p. 18)) ha intentado ser contrarrestada, en las últimas décadas, a través de los procesos de descentralización; procesos que, sin embargo, aún presentan varios problemas, no habiéndose aún concretado, adecuadamente, las transferencias de competencias y recursos necesarios, así como siendo poco el avance en temas de descentralización fiscal (Bermúdez et. al., 2009, p. 10).

Una consecuencia de lo anterior es que las inversiones necesarias para el desarrollo urbano de las ciudades peruanas muchas veces no puedan ser llevadas a cabo por los propios gobiernos locales, por la falta de recursos de estos, y deban ser canalizados a través del gobierno central, lo cual genera problemas de detección, localización, priorización e ineficiencias y pérdidas de recursos manifestados en costos administrativos que implican las transferencias de recursos.

La importancia que han ido cobrando las ciudades en el desarrollo de la población, a nivel económico y social, y en el desarrollo del país, pone en relevancia la necesidad de que los gobiernos locales cuenten con mayores recursos para poder proporcionar la infraestructura y servicios necesarios para lograr un desarrollo urbano sostenible e inclusivo, con miras a crear ciudades más justas y

generadoras de oportunidades. Por ello, dotar de instrumentos que brinden alternativas para la obtención de estos recursos se vuelve trascendental.

Los instrumentos de financiamiento sustentados en el aprovechamiento del potencial desarrollo del suelo urbano se vuelven, justamente, una alternativa para esta finalidad. Estas herramientas, que pueden tener distinta naturaleza, sin ser una categoría cerrada, funcionan no solo como una fuente de recursos, sino que permiten dirigir el desarrollo urbano a usos más eficientes, proteger ciertos intereses valiosos, a la par que se convierten en útiles mecanismos para propiciar la redistribución y un adecuado reparto de cargas y beneficios generados por el crecimiento urbano (Kim et al., 2012, p. 194).

La Ley No. 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible (Ley DUS), emitida el 23 de julio de 2021, presenta una serie de instrumentos bajo el título de “Instrumentos de Financiamiento Urbano” que, complementado por los “Instrumentos de Reajuste Predial”, “Instrumentos de Regulación Urbana” y los “Instrumentos Complementarios de Gestión” constituyen la sección de Gestión del Suelo de la referida norma.

La inclusión normativa de estos instrumentos no es novedosa, ya el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible, aprobado por Decreto Supremo No. 022-2016-VIVIENDA, contenía una sección dedicada a los instrumentos de financiamiento urbano; e incluso podría indicarse que su antecesor, el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano, aprobado por Decreto Supremo 004-2011-VIVIENDA antecedió o daba pie al surgimiento de estos instrumentos.

Sin embargo, lo que resulta novedoso de la Ley DUS es la inclusión de nuevos instrumentos que, bajo la propia lógica y principios de la Ley, busca de manera más activa, no solo la generación de recursos sustentados en el aprovechamiento del suelo urbano, sino el cumplimiento de otros fines de interés público y la equidistribución de los beneficios que generan las actuaciones públicas al incrementar el valor del suelo privado.

El presente artículo busca abordar estos instrumentos de financiamiento urbano incluidos en la Ley DUS, utilizando como marco de análisis la lógica y principios de la propia Ley, así como el cambio de paradigma que busca generar dicha norma en el sistema de planificación y gestión urbana en el país.

Tomando en cuenta ello, el presente artículo se encuentra estructurado en base al siguiente esquema: En primer lugar, incluiremos un breve desarrollo respecto de la Ley DUS, buscando analizar el contexto en la dación de la norma y sus principales implicancias respecto al estado del desarrollo urbano en el país. Luego, trataremos de abordar, de manera general, y bajo el marco de la Ley DUS, los fundamentos y la importancia de contar con instrumentos de gestión del suelo e instrumentos de financiamiento urbano. En el tercer acápite abordaremos los instrumentos de financiamiento urbano que son incluidos en la Ley DUS, centrándonos en los aspectos más relevantes de su regulación. Finalmente, en las conclusiones, realizaremos un repaso de lo tratado, añadiendo una reflexión crítica respecto de la futura reglamentación de la Ley DUS en lo referente a los instrumentos de financiamiento urbano.

2. BREVES APUNTES SOBRE LA LEY DE DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE.

2.1. El camino hacia la ley de desarrollo urbano sostenible.

La Ley DUS fue votada y aprobada en el pleno del Congreso de la República el 14 de julio de 2021. Posteriormente, fue promulgada y publicada en El Peruano el 23 y 25 de julio de 2021, respectivamente.

Esta norma busca integrar el marco de la regulación del Derecho Urbanístico peruano, entendido este como el conjunto de:

(...) normas y principios que regulan la planificación urbana, el uso y control del suelo, el contenido de la propiedad predial urbana y la ordenación del territorio, su ejecución y la regulación de la edificación. Todo ello con el fin de racionalizar la acción pública y privada sobre el territorio, proyectando un desarrollo urbano sostenible (...). (Ortiz, 2019, pp. 119-120)

Si bien la dación de la Ley DUS es reciente, los intentos para la formulación de una norma de tales características, así como los reclamos por la necesidad de la misma no lo eran (Calderón, 2001, p. 198; Ortiz, 2020a, p. 28; Mendoza y Vásquez, 2020, p. 155). No es circunstancial, por ejemplo, que ya desde el 2011, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS, 2011), hubiera contado con un Anteproyecto de Ley General de Desarrollo Urbano, el mismo que no llegó a ser aprobado.

Los distintos reglamentos de acondicionamiento territorial y desarrollo urbano (desde el emitido en el 2003 —que reemplazó a su antecesor de 1985—, el del 2011 y, finalmente, el RATDUS del 2016) buscaron integrar algunos aspectos de la planificación y el desarrollo urbano. Sin embargo, además de tener un alcance y panorama limitado; así como centrarse en aspectos más prácticos que estructurales, encontraban limitaciones tanto de jerarquía (integrar normativas de rango legal a través de una norma de rango infra-legal) y de legitimidad, no siendo extraño que distintos gobiernos locales, a través de ordenanzas u otros dispositivos locales, regularan aspectos vinculados al desarrollo urbano de forma contraria o contradiciendo lo previsto en los mencionados reglamentos, pese al alcance nacional de dichos reglamentos.

Esta ausencia de una regulación integradora ha llevado a la dispersión de normas y políticas públicas de carácter urbanístico, lo cual, entre otras ineficiencias, generaba la regulación contradictoria, como la mencionada en el párrafo anterior; así como una regulación fraccionada y sin importar la unidad necesaria entre los distintos ámbitos que influyen sobre el desarrollo urbano. Así, Castro-Pozo, citado por Ortiz, indica que “la suma de esas normas no constituye un real y verdadero ordenamiento normativo urbano, sino un simple agregado que solamente grafica y patentiza la desarticulación, la debilidad y la precariedad de las mismas y del conjunto de la gestión urbana” (Castro Pozo, 2007, p.130, como se cita en Ortiz, 2020a, p.28).

De igual manera, como señala Calderón:

La gestión de la política pública en general carece de un manejo integral frente al crecimiento de las ciudades, y la apropiación y distribución del suelo urbano, las obras públicas, las valorizaciones y la aplicación de tributos son procesos desconectados. (...) el mercado de tierras, las políticas públicas de infraestructura, la planificación local y el marco tributario se encuentran disociados y son responsabilidad de agentes diversos como el sector privado, comunitario, gobierno central y gobiernos locales, con abiertas interferencias entre ellos. Opciones fragmentadas ante problemas que se toman como puntuales. (2001, p. 198)

Una estadística que permite poner en perspectiva la situación de nuestro país de manera previa a la dación de la Ley DUS, es la revisión de la situación de otros países de la región en materia de regulación del desarrollo urbano y la gestión del suelo. Así, a nivel latinoamericano, algunos ejemplos de este tipo de regulación son listados a continuación:

- Decreto Ley No. 8912/77 (1977) Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo de la Provincia de Buenos Aires – Argentina.
- Ley No. 33.868 (1987) Ley Orgánica de Ordenación Urbanística – Venezuela
- Ley No. 388 (1997) Ley de Ordenamiento Territorial – Colombia
- Ley No. 10.257 (2001) Estatuto de la Ciudad – Brasil

- Ley No. 3313 (2005) Ley de Asentamientos Humanos Urbanos, Armónicas y Estratégicamente Planificados – Bolivia
- Ley No. 18.308 (2008) Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible – Uruguay
- Ley No. 5638 (2016) Ley de Fomento de la Vivienda y Desarrollo Urbano – Paraguay
- Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (2016) – Ecuador
- Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (2016) – México

Como puede apreciarse, diversos países de la región, con diferencias temporales, han ido adoptando normativas que integran su regulación respecto al acondicionamiento/ordenamiento territorial, desarrollo urbano y la gestión en el uso del suelo urbano; situación que recién se habría llegado a concretar, en nuestro medio, con la Ley DUS.

Para llegar a ello, además de los intentos que partían desde el Poder Ejecutivo, en los últimos años, se presentaron una serie de proyectos de Ley que buscaban regular el desarrollo urbano o la gestión y uso del suelo, siendo uno de los más resaltantes el proyecto de Ley 1797/2017-CR – Proyecto de Ley de Uso y Gestión del Suelo Urbano (Ortiz, 2020a, p. 28; Lau, 2020, p. 191). Finalmente, el proyecto de Ley que llevó a la aprobación de la Ley DUS, y al cual se le acumularon, en la Comisión de Vivienda y Construcción del Congreso, hasta otros ocho proyectos de Ley, incluyendo el 1797/2017-CR, fue el 7664/2020-PE (Comisión de Vivienda y Construcción, 2021, p.1), propuesto por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. En su elaboración, discusión y aprobación, este proyecto de Ley habría contado con un amplio marco de socialización con entidades públicas y privadas, y con la sociedad civil organizada, como fue destacado por el propio Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, así como a nivel del Congreso (MVCS, 2021a; Centro de Noticias del Congreso, 2021).

2.2. El contenido de la ley de desarrollo urbano sostenible.

La Ley DUS busca ser una norma marco y guía de los distintos aspectos que habilitan el desarrollo urbano sostenible de las ciudades del país, definiendo dicho desarrollo, en su primer artículo, como:

La optimización del aprovechamiento del suelo en armonía con el bien común y el interés general, la implementación de mecanismos que impulsen la gestión del riesgo de desastres y la reducción de vulnerabilidad, la habilitación y la ocupación racional del suelo; así como el desarrollo equitativo y accesible y la reducción de la desigualdad urbana y territorial y la conservación de los patrones culturales, conocimientos y estilos de vida de las comunidades tradicionales y los pueblos indígenas u originarios.

Para ello, la Ley DUS define un modelo de ciudad, con calificativos que, si bien genéricos, buscan marcar una pauta con respecto al horizonte buscado. En ese horizonte, la Ley DUS propugna la generación de ciudades y centros poblados:

(...) sostenibles, accesibles, inclusivos, competitivos, justos, diversos y generadores de oportunidades para toda la ciudadanía, promoviendo la integración y el crecimiento ordenado, procurando la creación de un hábitat seguro y saludable con el fin de mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

Partiendo de dichas concepciones, la Ley DUS continúa estableciendo los principios, directrices y lineamientos que deben regir sobre la planificación y el desarrollo urbano. Dichos elementos buscan ser los pilares sobre los cuales se deben guiar, emitir e interpretar los distintos actos y actuaciones de las entidades involucradas en el desarrollo urbano. Para efectos del presente trabajo, consideramos relevante resaltar dos elementos que son tratados con especial consideración en esta sección de la

Ley, a decir, (i) la búsqueda de una ocupación eficiente y productiva del suelo urbano, y (ii) la equidad distributiva en dicha ocupación.

Con respecto al primer elemento, entre otras disposiciones de la norma, (a) se incluyen principios como la “productividad y competitividad”, que busca la generación de ciudades competitivas, con una adecuada provisión de infraestructura y servicios, pero con un manejo responsable de sus recursos; (b) se establece que la planificación urbana debe buscar la implementación de herramientas de manejo del suelo urbano que permitan financiar la atención de las necesidades de interés público y la ejecución de obras públicas; (c) se busca que las actuaciones urbanísticas promuevan la inversión privada, de forma tal que se incentive y otorgue beneficios a los desarrollos que busquen satisfacer necesidades de interés público; o, (d) se impulsa la dotación de infraestructura necesaria que permita conectar a las personas con los centros de actividades económicas.

El segundo elemento que consideramos relevante resaltar es la importancia que atribuye la Ley a una adecuada redistribución de los efectos del desarrollo urbano, a efectos de combatir una realidad marcada por “disparidades, una asimétrica distribución de cargas y beneficios entre los propietarios, generando plusvalías para unos y minusvalías para otros en una suerte de lotería urbana” (Granados, 2011, p. 38).

Para ello, la norma (a) introduce principios como el de “igualdad” y “equidad espacial y territorial”, buscando la equidad en la distribución de los costos y los ingresos que genera las actuaciones urbanísticas y el desarrollo de las ciudades; (b) propugna que las actuaciones urbanísticas se guíen e impulsen una ocupación equitativa del suelo, buscando ciudades más justas, con una adecuada distribución de infraestructura y servicios que busquen reducir la segregación; (c) al promover la inversión privada, establece como pauta que no solo se concedan beneficios cuando resulten aplicables, sino que se establezcan cargas adecuadas en el caso de desarrollos que demanden una mayor intensidad en la ocupación o en el uso de infraestructura y servicios urbanos; (d) se plantea la tarea de generar soluciones habitacionales que respondan a los problemas de segregación espacial y territorial.

Continúa con la parte organizativa, en la cual se trata de determinar las funciones y competencias de las entidades que participan en el desarrollo urbano de las ciudades del país; ello con el fin de esclarecer los roles que cumplen los distintos sectores y niveles de gobierno en esta materia, y, en particular, para ratificar al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento como ente rector del urbanismo y desarrollo urbano del país.

De esta manera, se busca sentar las bases para lograr actuaciones coordinadas entre las distintas entidades y evitar las discrepancias competenciales que muchas veces surgen en estas materias. Al respecto, cabe destacar que, en la votación de aprobación de la Ley DUS, se requirió que la aprobación de la norma cumpliera con la votación exigida para una ley orgánica, tomando en cuenta el contenido de la misma (MVCS, 2021b, p. 9) y su influencia sobre la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley 27972 y Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley 27867.

La siguiente sección contiene una presentación de derechos y deberes que influyen en la planificación y el aprovechamiento del suelo urbano. Con relación a la propiedad predial y al derecho a edificar, la norma busca integrar disposiciones de otros cuerpos normativos, como el Código Civil y las normas de habilitaciones urbanas y edificaciones; compatibilizándola con la regulación y limitaciones impuestas por el ordenamiento urbanístico. En esta sección se incluye, a nuestra opinión, uno de los elementos fundamentales de la Ley DUS: la regulación del Derecho a la Ciudad.

Como hemos mencionado en anterior oportunidad, la incorporación del Derecho a la Ciudad en nuestra legislación también pasó por diferentes etapas antes de ser incorporado en nuestra legislación

(Ortiz y Lau, 2021). Impulsado por la progresiva incorporación de este derecho en constituciones y leyes de varios países de la región, se buscó el reconocimiento de este derecho a través de distintas vías. Uno de estos intentos de inclusión se dio a través de un proceso de inconstitucionalidad contra una Ordenanza Municipal, en donde se solicitó su reconocimiento por la vía jurisdiccional (Exp. No. 013-2017-PI/TC – Caso Parque Castilla), en el cual el Tribunal Constitucional denegaría su integración. Su incorporación llegaría a través de la vía legislativa, primero como un principio en la Ley No. 31199 – Ley de Gestión y Protección de los Espacios Públicos:

Derecho a la ciudad. Garantiza a todas las personas el acceso a todos los servicios que se aglomeran en la ciudad, como servicios básicos, derecho a la vivienda, creación de espacios públicos, mecanismos de participación, servicios ambientales, culturales, económicos y financieros, reconocidos por la Constitución Política del Perú y los tratados internacionales suscritos por el Perú en la materia, con la finalidad de alcanzar el pleno ejercicio de un nivel de vida adecuado.

Luego, este derecho fue incluido expresamente en la Ley DUS:

Artículo 17. Derecho a la ciudad

Las competencias y facultades a las que se refiere esta Ley procuran la efectividad del ejercicio del derecho a la ciudad, definido como el derecho de los ciudadanos a habitar, utilizar, ocupar, producir, transformar, gobernar y disfrutar ciudades o centros poblados justos, inclusivos, seguros, sostenibles y democráticos, garantizando el acceso a los servicios que se aglomeran en la ciudad, y estando sujeto a las limitaciones establecidas por la normativa de la materia, el bien común y el interés general.

El derecho a la ciudad comprende, a título enunciativo mas no limitativo: el derecho a un hábitat seguro y saludable, el derecho a una vivienda adecuada y digna, el derecho a la participación ciudadana efectiva y al acceso a la información; el derecho a la propiedad predial en todas sus modalidades; el derecho al acceso y uso, en condiciones no discriminatorias, de los espacios, equipamientos y servicios públicos; garantizando el acceso a personas con discapacidad y a las minorías; el derecho a recurrir al órgano jurisdiccional para exigir la observancia de la normativa en acondicionamiento territorial, planificación, uso y gestión del suelo y desarrollo urbano en las actuaciones de instituciones públicas o privadas.

Como se observa, la Ley DUS reconoce al Derecho a la Ciudad “como un derecho continente, que agrupa una serie de derechos de los ciudadanos vinculados con el desarrollo de su ciudad” (Ortiz y Lau, 2021). De los muchos aspectos que se podrían abordar respecto de este derecho, a efectos del presente trabajo queremos resaltar (i) el matiz colectivo de este derecho, esto es, su concretización no solo a nivel individual, sino entendiendo (y reclamando) a la ciudad como “un espacio colectivo de realización y desarrollo” (Ortiz, 2020b) y buscando que las ciudades sean frutos de un proceso activo y colectivo de apropiación y gestión (Cabrera, 2019, p. 106); y, (ii) la vinculación del contenido de este derecho con la búsqueda de ciudades inclusivas y justas, buscando una adecuada repartición de los servicios e infraestructura que brindan las ciudades.

Continúa la norma con la sección práctica, y más extensa de la norma, la búsqueda del desarrollo urbano sostenible a través de la regulación (i) del acondicionamiento territorial y la planificación urbana, (ii) la gestión del suelo y sus instrumentos (incluyendo los instrumentos de financiamiento urbano), (iii) la regulación de la vivienda de interés social, equipamiento urbano y espacios públicos; y, (iv) la gestión del riesgo de desastres. Asimismo, culmina la norma con la regulación de las facultades de fiscalización y las sanciones aplicables en ámbitos relacionados al desarrollo urbano.

2.3. La ley de desarrollo urbano sostenible y la política nacional de vivienda y urbanismo.

La emisión de la Ley DUS debe ser leída, asimismo, en el contexto de la emisión de la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo, aprobada por el Decreto Supremo No. 012-2021-VIVIENDA, emitido el 14 de julio de 2021, misma fecha en la que se aprobaba en el Congreso la Ley DUS, y publicada en el Peruano el 15 de julio de 2021. El objetivo de esta Política Nacional de Vivienda y Urbanismo es “definir las prioridades y estrategias principales que orienten y articulen las acciones, esfuerzos y recursos en los tres niveles de gobierno, el sector privado y la sociedad civil en materia de vivienda y urbanismo con un horizonte temporal al 2030” (MVCS, 2021c, p. 4).

Conforme a lo establecido en la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo, los principales problemas públicos que afectan las condiciones de habitabilidad de la población peruana, y cuyo objetivo principal es mejorar las “condiciones de habitabilidad” de la población del país (MVCS, 2021c, p. 4). Al realizar este análisis, la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo determina que las principales causas directas que generan estas inadecuadas condiciones de inhabitabilidad son: “Causa Directa 1: Bajo impacto de la planificación urbana-territorial y limitado control de su cumplimiento (...) Causa Directa 2: Producción y ocupación ineficiente e insostenible del suelo (...) Causa Directa 3: Acceso limitado e inequitativo a soluciones habitacionales adecuadas” (MVCS, 2021c, pp. 37, 62, 91).

En ese sentido, la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo orienta sus esfuerzos y busca dirigir las políticas estatales en materia de vivienda y urbanismo a remediar estas causas directas y mejorar las condiciones de habitabilidad de la población.

Dentro de este esquema, la Ley DUS, se vuelve una herramienta a efectos de concretar varios de los objetivos de la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo, así se indica que: *“para mejorar el marco metodológico de la planificación urbana y territorial y poder hacerla más estratégica, adecuada y adaptable a cada localidad, son necesarios instrumentos de tipo técnico-normativos y un nuevo marco normativo legal que deberá regular el desarrollo urbano sostenible. El principal instrumento de ese nuevo marco es una Ley de Desarrollo Urbano Sostenible y sus normas reglamentarias.”* (MVCS, 2021d, p. 42).

De esta manera, además de por su contenido estructural (en principios y directrices que guían el desarrollo urbano), la Ley DUS puede ser leída también dentro del esquema y estructura planteado por la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo para hacer frente a los problemas de ocupación y aprovechamiento del suelo urbano en nuestro país.

Así, frente al problema del bajo impacto de la planificación urbana, la Ley DUS plantea un esclarecimiento de los roles de los distintos entes que participan en el proceso de planificación, y busca la reforma y fortalecimiento de dichos procesos. Frente a la ocupación ineficiente e insostenible, la Ley, además de abogar por la reforma en los procesos de planificación, introduce nuevos instrumentos para la gestión del suelo (incluyendo los instrumentos de financiamiento urbano) con miras a un desarrollo más eficiente, sostenible y equitativo. Por último, frente al acceso limitado a soluciones habitacionales, la Ley plantea mecanismos para la promoción e incremento en la oferta de vivienda de interés social, así como para incrementar la infraestructura que permita una adecuada y equitativa provisión de servicios.

3. ¿POR QUÉ ES NECESARIO REGULAR EL SUELO URBANO?.

3.1. La necesidad regulatoria.

La Ley DUS contiene una serie de instrumentos (entre los que se encuentran los instrumentos de financiamiento urbano) cuyo objetivo principal es la regulación de la planificación y gestión del suelo urbano.

Como hemos desarrollado en un anterior trabajo (Lau, 2020), existen diversos motivos por los cuales la regulación del suelo urbano es necesaria.

La base de la regulación del suelo urbano es el control de las externalidades que se generan con la aglomeración que sustenta el surgimiento y funcionamiento de las ciudades (Heikkila y Harten, 2019, p. 3). Así, si bien la acumulación de personas, comercio, industrias, servicios y, en general, actividades humanas, en un determinado espacio geográfico, genera eficiencias que nacen de las interrelaciones de distintos sectores, así como funcionan como focos de innovación y retroalimentación (Storper, 1997, pp. 2-3; Brueckner, 2011, p. 5; Glaeser, 2012, p. 10), esta acumulación puede también generar incompatibilidades entre los distintos usos que se le puede dar al espacio urbano, así como una sobreexplotación o un reemplazo de áreas públicas para su reemplazo por otras actividades económicas, generando la escasez de las mismas (Cheshire, 2009, p. 11-12; Heikkila y Harten, 2019, p. 3). Asimismo, el crecimiento excesivo de las ciudades puede dar lugar a problemas de transporte o contaminación. Estas externalidades negativas son conocidas como deseconomías de aglomeración (Brueckner, 2011, p. 5; Mendoza-González et al., 2017).

El mercado de suelos es uno de características particulares, el precio del suelo se encuentra altamente influenciado por las externalidades generadas por el contexto que lo rodean y es altamente dependiente de la ubicación con relación a los centros de actividades e infraestructura de la ciudad (McDonald and McMillen, 2011, p. 161; Keith et al., 2000, p. 1). Asimismo, la inamovilidad y la imposibilidad de “crear” nuevo suelo urbano, hace que estos bienes sean irremplazables (Calderón, 2013, p.3).

Así, a medida que las ciudades van creciendo, y las actividades en ella aumentando, el valor del suelo se va incrementando y limitando el acceso de nuevas actividades (Ball et al., 1998, p. 167; Zhang, 2015, pp. 162-163). De igual manera, estas características hacen que el mercado inmobiliario sea altamente especulativo, en la búsqueda de destinar el espacio apto (cada vez más escaso) a usos individualmente más rentables, en desmedro de usos con mayor valor social (Calderón, 2013, p.3; Lasprilla, 2020).

De otro lado, al proporcionar la infraestructura y servicios necesarios para servir a la ciudad, generalmente, los recursos utilizados son originados por la autoridad gubernamental o se generan en la contribución social o comunitaria. Sin embargo, el resultado de estos actos (reflejado en el incremento en el valor inmobiliario) muchas veces es aprovechado o internalizado por solo unos pocos propietarios (Cheshire y Vermeulen, 2009, p. 155). Una adecuada regulación permitiría repartir una parte de los incrementos de valor generados por las externalidades positivas que se derivan de un costo social, a efectos de distribuir/compensar a la comunidad por esa inversión.

Con el crecimiento de la ciudad, también se vuelve necesario el incremento en la provisión de ciertos bienes públicos, como áreas verdes o espacios públicos que, de manera espontánea, no serían generalmente brindados por el mercado inmobiliario (o por lo menos, no en los niveles requeridos) (Cheshire, 2013, p. 172).

Como hemos mencionado, a medida que las ciudades se desarrollan, el suelo urbano se va encareciendo y se genera una tendencia a destinar dicho suelo a actividades de mayor rentabilidad individual, siendo que, sin una adecuada regulación, la provisión de estos bienes públicos sería sub-óptima. Algo similar ocurre con el patrimonio cultural, el cual, además de requerir recursos para su conservación, también necesita de medidas que lo protejan de inadecuadas intervenciones privadas, privatización (directa o indirecta), así como de los efectos nocivos que pudieran tener las actividades que se desarrollan en su área de influencia.

El encarecimiento de la vivienda y la exclusión de un sector de la población en la posibilidad de acceder a la misma (generando el llamado “problema de vivienda” o el “déficit habitacional”) genera un problema público que requiere la intervención gubernamental. El incremento del valor del suelo

urbano hace que, al ofrecer vivienda, el mercado dejado a su suerte genere unidades cuyo valor no puede ser cubierto con los niveles de ingreso de cierta sección de la población.

Sumado a los altos costos del suelo, como indica Calderón, el problema de la vivienda también se ve influenciado por “los altos costos de producción, standards elevados, la alta inversión inicial (...) y la lenta rotación de capital” (Calderón, 2013, p. 1), a lo cual podríamos añadir los riesgos transaccionales, el involucramiento post transferencia y el lento e impredecible mecanismo judicial para hacer cumplir los contratos. Todo ello lleva a que el suelo urbano céntrico sea destinado a viviendas inaccesibles para un gran sector de la población o a otras actividades de mayor rentabilidad o menor riesgo.

Consecuencia de lo anterior es que la producción de vivienda social formal sea escasa, se encuentre periferalizada, o que los sectores más pobres deban recurrir al mercado informal de vivienda o a la ocupación informal del suelo (generalmente no apto para vivienda). Esta situación demanda una intervención estatal, ya sea a través de una provisión directa, fomentando el aumento en la oferta de vivienda social, o generando los subsidios que permitan hacer encontrar la capacidad de pago de la población con los costos de la vivienda.

Además de la satisfacción del “derecho a la vivienda”, cobertura de necesidades básicas y la habilitación para el acceso al mercado laboral o el desarrollo individual de otras facetas (Cheshire y Vermeulen, 2009, p. 157), la provisión de vivienda social tiene relevancia a nivel macroeconómico, condicionando el consumo, influenciando el mercado de créditos y el movimiento de las tasas de interés; así como social, siendo un factor determinante en la búsqueda de reducción de la pobreza, inequidades y segregación urbana (Piketty, 2014, pp. 26-27, 454; Zhang, 2015, pp. 162-163).

En nuestro contexto, dada la alta tasa en el crecimiento de las ciudades peruanas por la ocupación informal del suelo, la provisión de vivienda social cobra relevancia para combatir este crecimiento insostenible y para reducir la exposición al riesgo de la población y los altos costos que supone la provisión de servicios e infraestructura en ocupaciones no planificadas (Espinoza y Fort, 2020, pp. 26-27).

Regular el suelo urbano también resulta necesario para contrarrestar los efectos nocivos que produce una determinada política pública estatal (Stiglitz y Rosengard, 2015, p. 213; Boudreaux, 2008, p. 23). El mejor ejemplo en nuestro contexto lo tenemos con las políticas de titulación que han buscado ser una respuesta a las ocupaciones informales y una supuesta alternativa a la provisión de vivienda. Esta tendencia, que con la Ley 31056 —Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización del 2020— encontró su décimo tercera ampliación, genera lo que Calderón ha denominado como el “círculo vicioso de la informalidad”:

En la medida que los gobiernos se limitan a otorgar títulos de propiedad o proveer servicios básicos, sin a la vez generar viviendas nuevas o programas de acceso ordenado y formal al suelo, la población pobre alimenta sus expectativas por la regularización y el mejoramiento y continúa invadiendo o adquiriendo en los mercados ilegales de tierras. Los programas curativos tienen el efecto indeseado de estimular nuevas ocupaciones informales. (Calderón, 2019, p. 56)

De esta manera, para contrarrestar los efectos perniciosos que la propia política estatal genera, la regulación e intervención gubernamental se vuelve necesaria a efectos de limitar el incremento de mayores ocupaciones informales; así como para brindar alternativas reales de vivienda que hagan poco atractivo a la población el recurrir a este tipo de ocupaciones.

Finalmente, factores redistributivos y de equidad pueden ser sustento para entender la necesidad de regulación gubernamental (Stiglitz y Rosengard, 2015, p. 213), aplicado al marco del desarrollo de las ciudades y el crecimiento urbano. Ello se vuelve particularmente relevante en las ciudades peruanas, ampliamente marcadas por el centralismo; así como la desigualdad y segregación urbana. Medidas redistributivas que busquen repartir ingresos de localidades con mayores recursos, a áreas o distritos

con menores ingresos o menor capacidad de recaudación, permitiría una más equitativa distribución de servicios e infraestructura, contribuyendo con lograr ciudades menos segregadas y más justas.

3.2. Los instrumentos de financiamiento urbano en el marco de la regulación urbana.

A medida que las ciudades van acumulando personas y actividades económicas, se vuelve necesario también incrementar los niveles de servicios e infraestructura, combatir las externalidades negativas que genera el crecimiento de la ciudad y satisfacer demandas de equipamiento, espacios públicos y vivienda. Ello demanda una gran cantidad de recursos de las entidades gubernamentales y, en especial, de los gobiernos locales, los cuales configuran “el primer punto de contacto con el ciudadano” (Alva, M. y Facho, A., 2022), siendo los principales llamados a velar por el desarrollo urbano de las ciudades; por lo que resulta trascendental el que cuenten con un adecuado modo de financiar las necesidades de dicho desarrollo.

El financiamiento del desarrollo urbano por los gobiernos locales puede lograrse a través de diversas fuentes. Así tenemos transferencias internas, aportes del presupuesto, mecanismos centralizados de inversión pública, convenios con otras entidades o con el sector privado, deuda financiera a través de créditos o emisiones de bonos, donaciones, recursos autogenerados, entre otros.

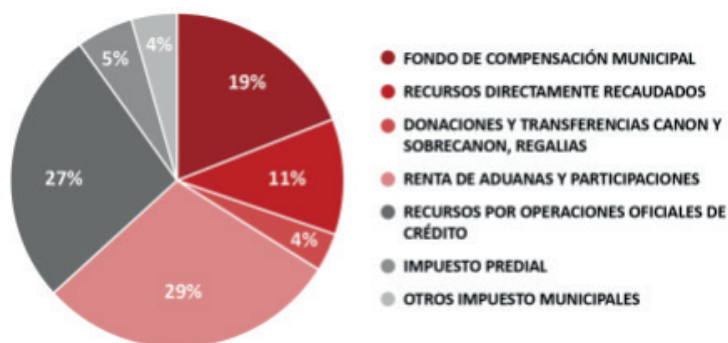
Muchas veces, dichas fuentes son insuficientes para lograr la cobertura requerida para las crecientes demandas de las ciudades, o el acceso a las mismas reviste una alta complejidad o demanda tal magnitud de recursos (en términos administrativos y logísticos), que se recurre a ellas en el contexto de grandes obras de infraestructura. Es por ello que encontrar mecanismos alternativos que permitan el financiamiento urbano se vuelve necesario.

La realidad de los gobiernos locales en nuestro país nos muestra que tienen una poca capacidad para autogenerar ingresos, dependiendo en gran medida de los montos asignados y transferidos por el gobierno central. Como se indica en la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo (ver Figura 1)

(...) apenas el 5.4% de los ingresos municipales recaudados provienen del Impuesto Predial. Así, los ingresos municipales siguen proviniendo, en su mayoría, de las transferencias del gobierno central, entre los que destacan: canon y sobrecanon, regalías, renta de aduanas y participaciones y Fondo de Compensación Municipal. (MVCS, 2021c, p. 55)

Ello hace que los gobiernos locales sean relativamente débiles, poco autónomos y con una lenta capacidad de respuesta para afrontar las necesidades de la población urbana y del crecimiento de las ciudades.

Figura 1. Distribución de los ingresos municipales en el año 2020



Fuente: Política Nacional de Vivienda y Urbanismo (basado en MEF) (MVCS, 2021c, p. 55)

En ese escenario, mecanismos que permitan obtener recursos del potencial desarrollo de la propiedad del suelo urbano pueden servir como una importante fuente de financiamiento para que los gobiernos locales puedan gestionar y promover el desarrollo urbano (Ball et al., 1998, pp. 154-155; Kim et al., 2012, p. 194; Zhang, 2015, p. 162). Al estar sustentado en bienes inamovibles, los costos administrativos para la detección y seguimiento se vuelven relativamente bajos, facilitando la posibilidad de recaudación.

Asimismo, con un adecuado diseño, pueden servir para focalizar intervenciones en infraestructura, en escalas barriales o sectoriales, con la contribución ciudadana, otorgándole legitimidad y sentido de apropiación (Keith et al. 2000, p. 30; Kim, et al., 2012, pp. 196-201).

Finalmente, estos mecanismos pueden ser empleados, también, para la reducción de desigualdades, a través de la redistribución de lo recaudado (Cheshire y Vermeulen, 2009, p. 158; OECD, 2017, p. 3), permitiendo recuperar el valor generado colectivamente, pero que recae en propiedades individualizadas (Smolka, 2013, p. 2) o haciendo contribuir en los costos del desarrollo a los propietarios o desarrolladores inmobiliarios (Smolka, M. y Ambroski, D., 2003, p. 56; Kim et al., 2012, p. 194).

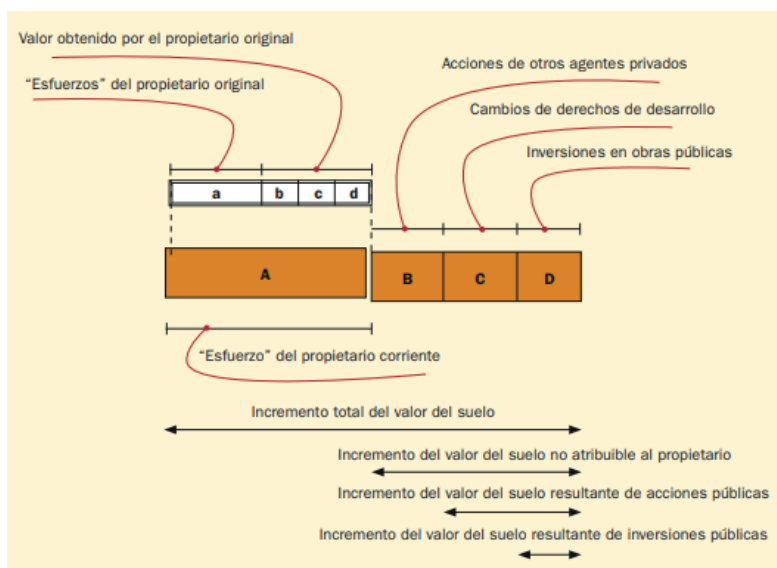
Al referirse a instrumentos de financiamiento urbano, si bien como categoría genérica podría incluir a cualquier mecanismo a través del cual se genere recursos para el financiamiento del desarrollo urbano, la Ley DUS agrupa a mecanismos de regulación gubernamental (de diversa naturaleza) que buscan aprovechar el potencial del desarrollo del suelo urbano para generar, directa o indirectamente, recursos que permitan financiar el desarrollo urbano o cumplir con las finalidades de interés público vinculados a dicho desarrollo.

La obtención de recursos a través de las variaciones en el aprovechamiento del propio suelo urbano no solo mejora las finanzas municipales, sino que también pueden cumplir una función reguladora en el uso del suelo urbano, buscando que el mercado intensifique el aprovechamiento o los recursos obtenidos o controlando la especulación respecto del valor del suelo urbano; y de influencia sobre patrones y esquemas de desarrollo, mediante, por ejemplo, el manejo de intensidades en la densidad urbana o la persecución y protección de otros fines de interés público que se implementan como parte de la política urbana (Blanco et al., 2016, pp. 1, 11-12; Lau, 2020, p. 177). Con ello, se busca también contribuir al “balance de la propiedad privada con el interés público” (Lau, 2020, p. 177).

Dentro de esta categoría se puede identificar a los mecanismos de captura de valor del suelo o de “recuperación de plusvalías”, esto es, los instrumentos que permiten llevar a cabo el “proceso mediante el cual el total o una parte del aumento en el valor de la tierra, atribuible al ‘esfuerzo comunitario’, es recuperado por el sector público ya sea a través de su conversión en ingreso (...) o más directamente a través de mejoras locales para el beneficio de la comunidad” (Smolka y Ambroski, 2003, p. 56).

Para entender estos instrumentos, debemos recordar que el valor del suelo urbano depende, en gran medida, del contexto en el cual se ubica y desarrolla. Así, si bien la intervención de los propios propietarios puede influir en un incremento del valor (del suelo), lo más normal es que el mismo se produzca por acciones del sector público (tales como inversiones en infraestructura o cambios regulatorios en los niveles de aprovechamiento del suelo) o por otras condiciones ajenas al propietario (crecimiento de la población y mayor presión sobre la necesidad del suelo, inversiones sobre predios adyacentes, entre otros) (Smolka y Ambroski, 2003, p. 56; Ingram y Hong, 2012, p. 4; Smolka, 2013, p. 22).

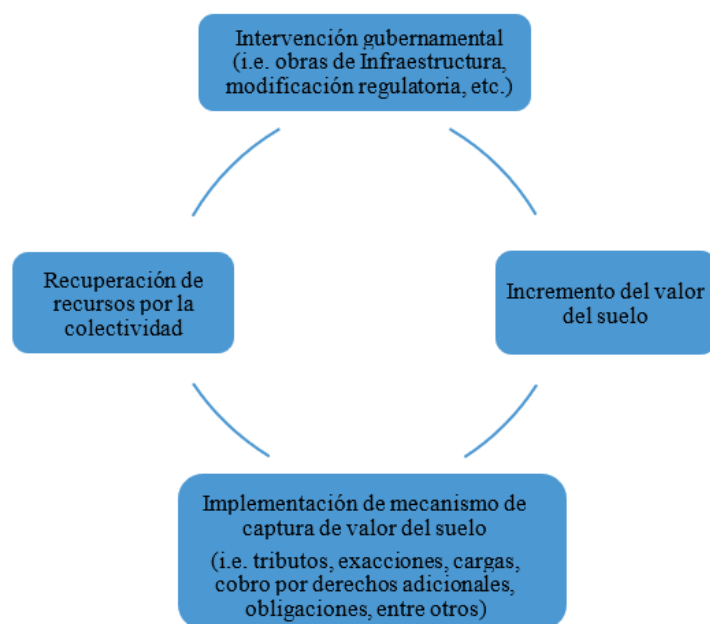
Figura 2. Formación del valor del suelo urbano



(Fuente: Smolka, 2013, p. 9)

Los mecanismos de captura de valor del suelo buscan recuperar el valor adicional -o una parte del mismo- que es generado por la intervención gubernamental, a efectos de aplicarlo en beneficio de la propia colectividad, entendiendo que fue ella la que originalmente creó dicho valor (Fainstein, 2012, p. 21; Calderón, 2001, p. 174). Blanco et al. nos habla de un círculo virtuoso, en el cual, a medida que se producen intervenciones gubernamentales que aumentan el valor del suelo privado, se pueden emplear mecanismos que busquen capturar ese valor adicional para ser empleado en nuevas intervenciones gubernamentales que tengan como efecto el incremento de valor.

Figura 3. Círculo virtuoso en los mecanismos de captura de valor del suelo



(Fuente: Elaboración propia sobre la base de Blanco et al., 2016, p. 32)

De esta manera, los mecanismos de captura de valor del suelo permiten la socialización de los beneficios generados por la ciudad, a la vez que permite a los gobiernos locales el mejorar la gestión de su jurisdicción y obtener recursos que permitan la dotación de infraestructura y cubrir otras necesidades de los ciudadanos.

En la siguiente sección, nos enfocaremos en los Instrumentos de Financiamiento Urbano que introduce la Ley DUS, incluyendo las principales características reguladas en la norma.

4. LOS INSTRUMENTOS DE FINANCIAMIENTO URBANO INCLUIDOS EN LA LEY DE DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE.

Como hemos mencionado, la Ley DUS incluye, dentro de sus instrumentos de gestión del suelo, instrumentos de financiamiento urbano, los cuales responden a los objetivos que hemos indicado en la sección anterior.

Dentro de dichos instrumentos, la norma incluye cinco categorías, reconfigurando las incluidas en el RATDUS e incluyendo nuevos instrumentos bajo los objetivos que promueve. En ese sentido, además de retomar los Derechos Adicionales de Edificación Transferibles (DAETs), actualiza las bonificaciones en edificación en caso los desarrolladores cumplan ciertas finalidades de interés público e incluye instrumentos para la captura del valor del suelo, compensación de potencial edificatorio y vincula ciertos elementos tributarios al desarrollo urbano, creando mecanismo de financiamiento a través de dichos tributos.

Como veremos de los elementos introducidos por la norma, estos no solo se basan en generar mayores eficiencias en la explotación del suelo urbano, sino que buscan también generar una mayor redistribución a efectos de que los beneficios generados por el desarrollo urbano sean compartidos por la sociedad.

Cabe señalar que, como dispone la propia norma, estos instrumentos no configuran una lista cerrada, sino que se encuentran abiertos a nuevas creaciones que sean dispuestas por normativa especial o por las autoridades locales en el marco de sus competencias. De esta manera, la norma abre las puertas a la generación, en especial por los gobiernos locales, de nuevos mecanismos que permitan lograr el financiamiento de la ciudad.

Es importante destacar la referencia a la función social de la propiedad como fundamento de los instrumentos de financiamiento urbano, lo cual podría extrapolarse a, en general, los instrumentos regulatorios contenidos en la Ley; y a su normativa urbanística en general. Este principio reconocido constitucionalmente (véase STC 0048-2004-PI/TC, 00239-2010-PA/TC, 003258-2010- PA/TC y 06251-2013- PA/TC), encuentra su sustento en lo establecido en artículo 70 de la Constitución Política del Perú, que establece que el ejercicio del derecho de propiedad debe ejercerse “en armonía con el bien común y dentro de los límites de la ley” y se vincula, a su vez, con lo establecido en los artículos 923 y 925 del Código Civil. Así:

Esta función social explica la doble dimensión del derecho de propiedad y determina que, además del compromiso del Estado de proteger la propiedad privada y las actuaciones legítimas que de ella se deriven, pueda exigir también un conjunto de deberes y obligaciones concernientes a su ejercicio, en atención a los intereses colectivos de la Nación.

En consecuencia, el contenido constitucionalmente protegido del derecho de propiedad no puede determinarse únicamente bajo la óptica de los intereses particulares (...) sino que debe tomarse en cuenta, necesariamente, el derecho de propiedad en su dimensión de función social. (STC 06251-2013-PA/TC, fundamentos 11 y 12)

Es en base a esta función social que se justifica la intervención gubernamental, a efectos de exigir a los particulares el cumplir una serie de deberes a efectos de beneficiar el interés colectivo, lo que incluye, por ejemplo, exigir a los particulares el compartir con la ciudad, las ganancias captadas por estos y que fueron generadas por la propia comunidad (Ortiz y Lau, 2021).

Es importante mencionar que la norma presenta una serie de instrumentos de financiamiento urbano; sin embargo, ha dejado el desarrollo de la forma en que estos deben ser implementados a su reglamentación que, a la fecha de este artículo, se encuentra pendiente; así como a la regulación que establezca, de manera compatible, los propios gobiernos locales.

4.1. Instrumentos para el aprovechamiento del incremento del valor del suelo.

En esta primera sección la Ley DUS introduce instrumentos que buscan aprovechar, a favor de la autoridad local, el incremento de valor que es generado por intervenciones gubernamentales. Como se indica en el numeral 3.2 anterior, estos instrumentos podrían ser catalogados como mecanismos directos de captura de valor del suelo, esto es, mecanismos a través de los cuales la autoridad gubernamental recaudará, directamente, una parte del incremento de valor generado por la propia actividad pública.

En primer término, encontramos la participación en el incremento del valor del suelo, definido como el porcentaje del valor comercial adicional que hubiera sido generado sobre predios privados, como consecuencia de actividades o regulaciones estatales. A través de este instrumento, el gobierno local puede recaudar dicho porcentaje (la participación), luego de haber realizado el análisis técnico correspondiente. Se entiende de ello que, a efectos de que el gobierno local pueda aplicar este instrumento, debe haber realizado el análisis correspondiente que valide la existencia de un incremento de valor, y que el mismo es debido a la actividad estatal.

La norma establece que sea la Municipalidad Provincial la acreedora de esta participación. Ello guarda sentido con relación a la capacidad de un gobierno provincial para implementar los mecanismos adecuados para realizar la validación técnica pertinente, pero también debido a la posibilidad de que, a través del gobierno provincial, se pueda lograr el efecto redistributivo que busca tener este instrumento, para un adecuado reparto dentro de la jurisdicción provincial. Siguiendo el círculo virtuoso propuesto por Blanco, la norma también exige que lo recaudado a través de este instrumento sea empleado en fines de utilidad pública, en donde podemos encontrar el mejoramiento del equipamiento urbano, obras de infraestructura, protección de áreas de particular interés público, entre otros.

En este punto es importante resaltar que el destino de lo recaudado no es empleado para una obra en específico o para costear la actividad que dio origen al incremento del valor del suelo (lo que lo diferencia de otro instrumento, la contribución por obra pública), ni se suman a los recursos para financiar el gasto público; sino se encuentra vinculado a la ejecución de acciones u obras que sirvan al desarrollo urbano de la ciudad.

Asimismo, resulta relevante indicar el fundamento que la norma ha establecido para la existencia de este instrumento, esto es, la exclusión del enriquecimiento sin justa causa. Así, la existencia de este instrumento se justifica en este principio general del derecho que busca soslayar el hecho de que una persona acumule riqueza a partir de hechos que no resultan de su propio esfuerzo (Smolka, 2013, p. 8; Martínez, s. f.) tratando de asignar dicho valor, o parte de él, a favor de la comunidad, entendiendo que es esta quien finalmente generó el mayor valor.

A efectos de que la Municipalidad Provincial pueda exigir el pago de la participación en el incremento del valor del suelo, dicho incremento debe haberse generado en alguna actividad estatal. La norma

establece los hechos generadores que, en caso generen un incremento de valor, obligarían al pago de la participación, dividiéndolos en dos grupos.

En primer lugar, aquellos sustentados en la clasificación del suelo; lo cual se da cuando, a través de un instrumento de planificación, se modifica el régimen legal del suelo, haciéndolo pasible de actividades urbanas, y siempre que, sobre dichas áreas, las empresas prestadoras de servicios públicos puedan prestar efectivamente dichos servicios.

En segundo lugar, se incluye el incremento generado por la modificación en la calificación del suelo. En este grupo se encuentran la modificación de la zonificación a un mejor aprovechamiento, siempre que se dé sobre suelo cubierto por las empresas prestadoras de servicios públicos, así como la asignación de mayores derechos edificatorios. Asimismo, sin ser propiamente un cambio en la calificación del suelo, se incluye también el incremento que responda a obras de infraestructura, mejora del equipamiento, espacios públicos, entre otros elementos de la ciudad que pudieran tener un efecto incrementando el valor de la propiedad privada, pero respecto de los cuales no se hubiera utilizado otro instrumento de captura de valor del suelo, como es la contribución por obras públicas.

Finalmente, se incluye la posibilidad de que los gobiernos locales establezcan otras causales que justifiquen el cobro de la participación en el incremento del valor del suelo, siempre que los mismos se encuentren justificados técnicamente y sean incluidos en los instrumentos de planificación correspondientes.

Determinado el incremento de valor por las actividades públicas, los gobiernos locales se encuentran habilitados a recuperar un porcentaje de dicho incremento, el cual se encuentra establecido entre el 30% y el 50% de dicho incremento. Al respecto, es importante considerar que la participación es calculada y recaudada, únicamente, con relación al incremento del valor (y no al valor total del inmueble), el cálculo es realizado tomando en cuenta el valor comercial del incremento y los propios gobiernos locales tienen la posibilidad de fijar el porcentaje de recaudación, en función a las características particulares del área en donde se aplique el instrumento. Una reducción en el porcentaje de la participación es aplicable a aquellos predios que sean destinados a proyectos de vivienda de interés social.

La exigibilidad de la participación en el incremento del valor del suelo se configura al momento en que exista una manifestación del aprovechamiento de dicho incremento por parte de los propietarios de los predios involucrados. Toda vez que ello puede ocurrir en distintos momentos, la norma establece tres hitos en los cuales presume que se puede presentar esta manifestación: al momento en que se solicita la recepción de obras de habilitación urbana, la conformidad de obra de edificación o cuando el propietario pretenda realizar la transferencia de dominio del predio que vio incrementado su valor. El cumplimiento de la participación, atendiendo al evento que ocasionó el incremento del valor del suelo, ocurre en una única oportunidad, en cualquiera de dichos eventos.

Algo característico del instrumento es que, a efectos de cumplir con la participación, y de acuerdo en la oportunidad que ello se realice, quien se encuentre obligado a ello, dependiendo del momento en el que cumple su obligación, puede realizarlo de distintas formas (y no solo pecuniariamente). Así, la norma posibilita al pago en efectivo, mediante aportes adicionales, a través de ejecución de obras o a través de otros medios que fueran establecidos por los gobiernos locales correspondientes, lo que podría incluir, por ejemplo, acuerdos para la realización de ciertas actividades de interés público.

A efectos de cumplir la finalidad de retorno del incremento de valor a la sociedad, la norma tiene el mandato imperativo de que los recursos obtenidos de la participación sean empleados en determinadas finalidades de interés público, tales como ejecución de obras de servicios, infraestructura, equipamiento urbano, protección del patrimonio, entre otros. Se incluye, entre estas finalidades, la promoción de proyectos y programas de vivienda social, con lo que este instrumento de financiamiento urbano

cumpliría también un rol en la búsqueda de la reducción del déficit habitacional. La norma habilita a utilizar también los recursos obtenidos para la adquisición de terrenos, siempre que la finalidad de la adquisición sea implementar las finalidades de interés público que se establecen. A efectos de garantizar el destino de los recursos, la norma ordena que los municipios creen fideicomisos para la recaudación de la participación.

Finalmente, y atendiendo a un principio de redistribución y la búsqueda de reducción de desigualdades urbanas —cumpliendo con los principios y directrices de la Ley DUS— la norma busca que los recursos obtenidos se movilicen a cubrir necesidades de sectores de mayor pobreza; sin dejar de lado las localidades en donde se realizó la actuación pública que generó el mayor valor. Primero, distribuye en igual proporción los recursos recaudados entre el municipio provincial y el distrital; y luego tiene un mandato de priorizar el empleo de estos recursos en los distritos que agrupen a la mayor cantidad de ciudadanos de menores recursos (agrupados conforme a quintiles de ingreso).

Otro instrumento para el aprovechamiento del incremento del valor del suelo que recoge la Ley son los aportes reglamentarios, regulados en la Ley No. 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y Edificaciones, su reglamento, el Reglamento Nacional de Edificaciones (Normas G.040 y GH20), y normativa local específica; buscando, de esta manera, consolidar su regulación dentro de los instrumentos de gestión del suelo (MVCS, 2021b, pp. 96-97).

Recogiendo la regulación existente, la norma define los aportes como cesiones obligatorias y gratuitas de áreas habilitadas, que deben ser entregadas en el marco de procesos de habilitación urbana, para ser utilizados “con fines de recreación pública, que son áreas de uso público irrestricto; así como para servicios públicos complementarios, para educación, salud y otros fines establecidos mediante el Plan de Desarrollo Urbano”. Al pasar a la entidad estatal que corresponda, estas áreas de terreno configurarán bienes de dominio público (Francia, 2015, p. 354).

Como la participación en el incremento del valor del suelo, estos instrumentos regulatorios permiten la recuperación del aumento de valor que genera una actuación pública, en este caso en particular, el generado cuando se modifica la condición legal de dicho suelo de rural a urbano. Tal como lo ha señalado Francia, se trata de una “prestación patrimonial de carácter público [que] no es de naturaleza tributaria, en tanto (...) no constituyen ingresos públicos ni son retributivos (...). Además, se encuentran afectados a una finalidad concreta (...)” (2015, p. 360). En este caso, la naturaleza no tributaria ha sido ratificada por el propio Tribunal Fiscal en distintas resoluciones (Francia, 2015, p. 355).

La Ley DUS incluye dos modificaciones sustanciales al régimen de los aportes reglamentarios, a partir de su entrada en vigencia. En primer lugar, introduce la posibilidad de permutar las áreas que deban ser entregadas como aportes en un procedimiento de habilitación urbana por otras que tengan igual o mejor valor comercial que sean de titularidad del administrado o que el instrumento de planificación haya designado como áreas de aportes. Asimismo, se ratifica la excepcionalidad de la redención de los aportes en dinero, para los casos en que las áreas de aporte no lleguen a configurar un lote mínimo normativo, pero modificando la forma de valorización que, a partir de la Ley, deberá realizarse a valor comercial y no arancelario.

4.2. Derechos adicionales de edificación transferibles.

Los Derechos Adicionales de Edificación Transferibles (DAETs) son los instrumentos de financiamiento que permiten transferir el potencial edificatorio de un determinado predio ubicado en una determinada zona generadora, respecto de la cual, generalmente, se desea restringir el total aprovechamiento, se quiere establecer un tratamiento especial o promover una determinada actuación urbanística; hacia zonas receptoras, en donde existe un mayor potencial de aprovechamiento o con un mayor soporte para un uso de mayor intensidad (Lau, 2020, p. 179).

Como hemos señalado en una anterior publicación, estos instrumentos fueron inicialmente introducidos en nuestro ordenamiento mediante normas locales en el distrito de Miraflores, recogidos posteriormente por la Municipalidad Metropolitana de Lima (Ordenanza No. 1869). Posteriormente, estos instrumentos fueron elevados a una norma de carácter nacional a través del RATDUS (Lau, 2020, pp. 180-181).

Un intento para implementar el uso de DAETs ha sido el proyecto “Altura para la Cultura” (Resolución Ministerial No. 255-2017-MC; Decreto Supremo No. 011-2018-VIVIENDA), a través del cual se trató de establecer un marco regulatorio para que, mediante el uso de estos instrumentos, se promueva la preservación del patrimonio cultural en las ciudades de Arequipa, Trujillo y Maynas; proyecto que aún se encuentra pendiente de ser completamente implementado (Salles y Calderón, 2020).

De otro lado, en el caso de la Municipalidad Metropolitana de Lima, recientemente se ha promovido el empleo de DAETs para la preservación de la Costa Verde, a través del Decreto de Alcaldía No. 001-2020 (Francia, 2020), o para la puesta en valor del Centro Histórico de Lima, a través de la Ordenanza No. 2384 y el Decreto de Alcaldía No. 08-2022. Lo particular en este último caso, es que el potencial edificatorio a transferirse no nace de autolimitaciones en el aprovechamiento de la capacidad edificatoria de un predio, sino que es creado por el gobierno local como un estímulo a la realización de actos de conservación y/o puesta en valor del patrimonio cultural.

La Ley DUS recoge la definición de los DAETs y la posibilidad de los gobiernos locales de emitir los certificados que representan estos derechos, como títulos transferibles. La completa funcionalidad de estos instrumentos dependerá de que se consolide un mercado en donde se transe con los mismos. Los aspectos más funcionales respecto de los DAETs son dejados a la reglamentación de la Ley DUS.

Lo novedoso de la Ley DUS, respecto a la regulación de los DAETs, es la ampliación del sustento que pueden emplear los gobiernos locales para implementar estos instrumentos. En particular, la búsqueda de protección de ecosistemas vulnerables, la promoción de proyectos de renovación y regeneración urbana y la promoción del desarrollo de vivienda de interés social.

4.3. Bonificación por finalidades de interés público.

Dentro de los instrumentos que fueron regulados por el RATDUS que han sido modificados por la Ley DUS se encuentran también la Bonificación de Altura por Construcción Sostenible y la Zonificación Inclusiva. En el primero de los casos, este se ha subsumido en la Bonificación por Finalidades de Interés Público, para el cual se han ampliado los supuestos por los cuales los propietarios o desarrolladores pueden ser acreedores de beneficios en edificabilidad.

En el caso de la Zonificación Inclusiva, la Ley DUS ha introducido un mecanismo regulatorio con la misma denominación, pero que supera la aplicación “opcional y a través de incentivos” (Lau, 2020, p. 188) del mecanismo del RATDUS, para crear un mecanismo obligatorio y a través de cargas impuestas a las nuevas habilitaciones urbanas a efectos de que estas destinen un porcentaje del área habilitada a la ejecución de proyectos de vivienda de interés social (artículo 49). Este instrumento toma de antecedente la *Inclusionary Zoning* estadounidense, en la variante utilizada en el Estado de Massachusetts (a través del *Comprehensive Permit Act* o *Chapter 40B*) (Voith y Wachter, 2012, pp. 270-271) o la “Reserva de suelo para vivienda de interés social” prevista en la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible uruguayo – Ley No. 18.308.

Por el contrario, el mecanismo de incentivo para la promoción del desarrollo de proyectos de vivienda de interés social que era propio del RATDUS ha sido también subsumido en el instrumento de Bonificación por Finalidades de Interés Público de la Ley DUS.

Así, adicionalmente a la promoción de vivienda de interés social, la Ley DUS concede bonificaciones de edificabilidad para los casos de proyectos que promuevan el desarrollo sostenible, incluyendo la generación de espacios públicos, incentivos a infraestructuras para la movilidad sostenible, proyectos de densificación, promoción de servicios de cuidado u otras finalidades de interés público que sean determinados en los instrumentos de planificación correspondiente.

4.4. Compensación de potencial edificatorio.

Otro instrumento de financiamiento urbano introducido de manera novedosa por la Ley DUS es la creación de los Espacios Privados de Acceso Público (EPAPs) y la Compensación de Potencial Edificatorio a favor de aquellos propietarios que implementen EPAPs. Este instrumento toma como base la figura de los *Private Owned Public Spaces* existentes en Estados Unidos, en la ciudad de Nueva York, desde los años 60, en el cual fue empleado como un mecanismo de zonificación a través del cual se incentivaba a privados a mantener espacios de libre acceso a cambio de que se les permita construir pisos adicionales en sus edificaciones (Lee, 2020, p. 366).

La idea detrás de los EPAPs es la búsqueda de que los privados contribuyan con la producción de espacios de libre acceso a favor del público en general, que, manteniéndose bajo la titularidad privada, cumplirán funciones similares a los espacios públicos, contribuyendo con los requerimientos que la ciudad tiene de dichos espacios. Si bien estos espacios no suplen por completo las funciones y la necesidad de espacios públicos (así como tampoco, la obligación gubernamental de brindar la provisión adecuada de los mismos), sí pueden ser útiles para liberar la carga de espacios de libre acceso, en especial en contextos de áreas centrales, donde la alta densidad y el alto costo del suelo dificultan la provisión y mantenimiento de espacios públicos (Lee, 2020, p. 378).

Como compensación por el establecimiento de EPAPs en sus propiedades o proyectos, los titulares o desarrolladores reciben un incentivo en potencial edificatorio adicional que puede ser utilizado en el referido inmueble o proyecto.

Para implementar los EPAPs, la norma establece que en la propia licencia de edificación se deberá consignar tanto el área asignada como EPAP, así como la prohibición de modificar dicha área o su libre uso. Esta restricción respecto del uso de este EPAP debe considerarse una carga sobre el inmueble, con lo que la reglamentación de la Ley DUS debiera considerar establecer el procedimiento para que ella acceda a inscribirse en Registros Públicos, a efectos de obtener oponibilidad.

Asimismo, a efectos de que estos EPAPs sean respetados, un involucramiento activo de los gobiernos locales es necesario. Ello no se reducirá a fiscalizar que se respete el libre acceso a los mismos (incluyendo canales de denuncia ciudadana en caso ello no ocurra), sino que debiera tener una participación activa en la misma aprobación del proyecto de EPAPs que se pretende implementar, resguardando que, desde su diseño, estos espacios se muestren accesibles, no excluyentes e incentiven al uso público.

4.5. Tributos.

Finalmente, la Ley DUS busca asociar mecanismos tributarios como instrumentos de financiamiento urbano. En primer lugar, recoge la Contribución Especial de Obras Públicas dentro de los instrumentos de financiamiento urbano. Esta contribución, regulada en el Decreto Legislativo No. 776, Ley de Tributación Municipal, permite a los gobiernos locales recuperar el costo empleado en la ejecución de una obra pública, mediante el establecimiento de un tributo a cargo de los titulares de predios que se beneficien de dicha obra pública, siguiendo los requerimientos previstos en la propia Ley de Tributación Municipal y lo establecido por los propios gobiernos locales.

Se trata de un mecanismo tributario de recuperación de plusvalías por medio del cual se “busca internalizar las externalidades positivas que genera el desarrollo de una obra pública de infraestructura sobre el valor de la propiedad adyacente a dicha obra” (Lau, 2020, p. 189), hasta por el valor que costó la realización de la referida obra.

La Ley DUS, además de reconocer esta contribución como un instrumento de financiamiento urbano, la vincula con los instrumentos de planificación, estableciendo la posibilidad de utilizar dicho tributo a efectos de ejecutar los proyectos de inversión que se establezcan en aquellos. Ello se complementa con la modificación a la Ley de Tributación Municipal que contiene la norma, a través de la cual se introduce un artículo que simplifica el procedimiento para que los gobiernos locales puedan establecer una Contribución Especial de Obras Públicas para los proyectos de inversión incluidos en los instrumentos de planificación correspondientes.

De otro lado, la Ley DUS también realiza modificaciones al Impuesto Predial a efectos de precisar su función como mecanismo de captura de valor del suelo, indicando expresamente que en la determinación de la base imponible (el valor arancelario del inmueble en consideración) de dicho impuesto se debe considerar el incremento de valor que se hubiera producido por hechos derivados de la actividad gubernamental. Sumado a ello, implementa un mecanismo de regulación, en base a una aplicación diferenciada del Impuesto Predial, buscando el desarrollo de predios que, pese a contar con el acceso adecuado a servicios, no se encuentran habilitados o edificados.

Por último, la Ley DUS introduce la posibilidad de que los gobiernos locales puedan obtener los recursos para financiar la ejecución de obras públicas (a través de instrumentos de deuda, tales como préstamos o bonos), utilizando los futuros incrementos en la recaudación tributaria como colateral para dicho financiamiento. De esta manera, no solo se busca la captura de valor ya generado, sino que se utiliza los flujos futuros esperados como un recurso adicional para asegurar la obtención del financiamiento requerido para el desarrollo urbano.

Esta herramienta toma como base la figura del *Tax Increment Financing*, empleado originalmente en California, utilizado luego en distintas áreas en Estados Unidos y que ha buscado ser implementado en diversas ciudades latinoamericanas, encontrándose los casos en donde mayor estudio se ha hecho sobre la aplicabilidad de este instrumento en Colombia (Kim et al., 2012, p. 202; Merriman, 2019, p. 1; López-Ghio et al., 2020, pp. 25-26, 94). Para su aplicación, los gobiernos locales identifican y fijan áreas en las cuales se aplicará este instrumento, idealmente aquellas en las que, sin comprometer los futuros flujos impositivos, no se podría realizar la inversión requerida. Luego de ello, en base a la proyección determinada, el gobierno local procede a obtener el financiamiento, o emitir los instrumentos de deuda, que permita ejecutar los proyectos correspondientes, sujeto a las normas de endeudamiento público correspondientes.

5. CONCLUSIONES.

La Ley DUS busca ser una norma integradora respecto de las normas que regulan el acondicionamiento y desarrollo urbano y, a su vez, plantea una idea de ciudad, estableciendo los principios y directrices que debieran guiar la actividad pública y privada en materia de desarrollo urbano, con miras a lograr ciudades que permitan el desarrollo de sus habitantes y les brinden una adecuada calidad de vida, de una manera justa e inclusiva.

A efectos de ello, la norma establece una serie de herramientas que sirvan a su finalidad, incluyendo una serie de instrumentos de financiamiento urbano que sirvan a los gobiernos locales para generar recursos adicionales a las fuentes tradicionales, de forma tal que puedan afrontar las necesidades de las ciudades sobre las que ejercen jurisdicción.

La Ley DUS, además de recoger los instrumentos de financiamiento existentes en anterior regulación, incluye instrumentos adicionales que buscan la captura del valor adicional generado por intervenciones gubernamentales, buscando un reparto equitativo de las cargas y beneficios generados por el desarrollo urbano sustentado en el principio de la función social de la propiedad.

Los instrumentos planteados por la Ley DUS se encuentran pendientes de regulación a través de la reglamentación correspondiente, en donde se deberá precisar los aspectos específicos que sean necesarios para una adecuada implementación por parte de los gobiernos locales. Esta reglamentación es particularmente importante, tomando en consideración la diversidad y las carencias, tanto económicas como técnicas, existentes en gran número de gobiernos locales de nuestro país.

Por ello, además de la emisión de la normativa correspondiente, es igual de importante y necesaria una labor de asesoramiento, capacitación y apoyo técnico a los gobiernos locales, siendo el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento el principal agente llamado a cumplir dicha labor.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

Ball, M., Lizieri, C., Mac Gregor, D. (1998). *The economics of commercial property markets*. Routledge.

Banco Mundial. (2020). *Desarrollo Urbano*. <https://www.bancomundial.org/es/topic/urbandevelopment/overview#:~:text=Hoy%20en%20d%C3%ADa%2C%20alrededor%20del,10%20personas%20vivir%C3%A1n%20en%20ciudades>. Consulta: 10 de marzo de 2022.

Benavides, J., Olivera, M., Arboleda, O., Quintero, P. (2011). *Financiación de infraestructura y el Desarrollo urbano*. (Informe). Fedesarrollo.

Bermúdez, V., Casas, C., Gonzáles de Olarte, E., Molina, R. (2009) Balance del proceso de descentralización en el Perú. *Economía y Sociedad*. (72), 9-15.

Blanco, A., Fretes, V., y Muñoz, A. (Eds.). (2016). *Expandiendo el uso de la valorización del suelo. La captura de plusvalías en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/es/expandiendo-el-uso-de-la-valorizacion-del-suelo-la-captura-de-plusvalias-en-america-latina-y-el>

Boudreaux, K. (2008). Urbanisation and Informality in Africa's Housing Markets. *Economic Affairs*, (28), 17–24. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0270.2008.00818.x>

Brueckner, J. (2011). *Lectures on Urban Economics*. The MIT Press. <http://www.jstor.org/stable/j.ctt5hhcnn>

Cabrera, M. (2019). Donde la ciudad pierde su esencia: lucha de las clases medias por el espacio público y el derecho a la ciudad en ciudad de Panamá. En F. Carrión y J. Erazo (Eds.). *El derecho a la ciudad en América Latina* (pp. 91–108). CLACSO. <https://doi.org/10.2307/j.ctvt6rm0z.8>

Calderón J. (2019). El Estado y la informalidad urbana. Perú en el siglo XXI. *Pluriversidad*, (3), pp. 45-64.

Calderón, J. (2001). Las contribuciones municipales como instrumentos de captura de plusvalor en Perú. En: M. Smolka y F. Furtado. (Eds.) *Recuperación de Plusvalías en América Latina. Alternativas para el desarrollo urbano* (pp. 173-200). LOM Ediciones.

Calderón, J. (2013). *Políticas de vivienda social y mercados de suelo urbano en el Perú [Documento de trabajo]*. Lincoln Institute of Land Policy. https://www.lincolninst.edu/app/uploads/2024/04/2363_1704_Calderon_WP14JC1SP.pdf

- Castro Pozo, H. (2007). *Derecho Urbanístico*. Editora y Librería Jurídica Grijley.
- Centro de noticias del Congreso. (2021, 14 de julio). *Pleno aprueba propuesta de ley de desarrollo urbano sostenible*. <https://comunicaciones.congreso.gob.pe/noticias/pleno-aprueba-propuesta-de-ley-de-desarrollo-urbano-sostenible/>. Consulta: 25 de enero de 2022.
- Cheshire, P. (2009). Urban land markets and policy failures. *LSE Research Online Documents on Economics*. London School of Economics and Political Science, LSE Library.
- Cheshire, P. (2013). Land market regulation: market versus policy failures. *Journal of Property Research*. (30), 170–188. <https://doi.org/10.1080/09599916.2013.791339>
- Cheshire, P. y Vermeulen, W. (2009). Land markets and their regulation: the welfare economics of planning. En: Geyer, H.S. (Ed.) *International Handbook of Urban Policy, Vol. II: Issues in the Developed World* (151-193). Edward Elgar Publishing.
- Comisión de Vivienda y Construcción. (2021, 5 de julio). *Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 7664/2020-PE y otros que proponen una Ley de Desarrollo Urbano Sostenible*. Congreso de la República del Perú. Período de Sesiones 2020-2021. https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictamenes/Proyectos_de_Ley/07664DC24MAY20210708.pdf. Consulta: 21 de enero de 2022.
- Espinoza, Á. y Fort, R. (2020). *Mapeo y Tipología de la Expansión Urbana en el Perú*. Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- Facho, A. (Anfitrión). (2022, 25 de junio). Ciudades y Economía. (T.7. Ep. 5.) [Episodio de podcast de audio]. En *Ciudades que Inspiran*. Comité de Lectura y Red Latinoamericana de Urbanistas. Soundcloud. <https://soundcloud.com/comitede lectura/ciudadesqueinspiran-t7-ep5>.
- Fainstein, S. (2012). Land Value Capture and Justice. En G. Ingram e Y. Hong (Eds.), *Value Capture and Land Policies*. (pp. 21-40). Lincoln Institute of Land Policy.
- Finot, P. (2001). *Descentralización en América Latina: Teoría y práctica*. Naciones Unidas, CEPAL: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social-ILPES.
- Francia, L. (2015). Los Aportes Reglamentarios en el Perú. *Derecho & Sociedad*, (45) 353-363.
- Francia, L. (2020) *Municipalidad Metropolitana de Lima precisa cómo otorgará los Certificados de Derechos Adicionales de Edificación Transferible (CDAET) a propietarios en determinadas zonas declaradas intangibles en la Costa Verde*. <http://prometheo.pe/municipalidad-metropolitana-de-lima-precisa-como-otorgara-los-certificados-de-derechos-adicionales-de-edificacion-transferible-cdaet-a-propietarios-en-determinadas-zonas-declaradas-intangibles-en-la-costa-verde/> Consulta: 6 de julio de 2022.
- Frank, J. y Guerra-García, G. (2013). *The Power of Public Investment Management. Transforming Resources into Assets for Growth. Country Case Study: Peru Revamps its Public Investment System*. World Bank Group. <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/689298c9-cbe2-5786-8b38-52ad55fa5d4a/content>
- Glaeser, E., Kallal, H., Scheinkman, J., y Shleifer, A. (1992). Growth in Cities. *The Journal of Political Economy*. 100(6), (1126-1152).
- Glaeser, E. L. (2012). *Urban Public Finance* (Documento de trabajo de NBER n.º 18244). National Bureau of Economic Research.

- Granados, A. (2011). *Derecho urbanístico comparado*. Editora Imprenta Ríos S.A.C.
- Heikkila, E. y Harten, J. (2019). Can Land Use Regulation Be Smarter? Planners' Role in the Informal Housing Challenge. *Journal of Planning Education and Research*, 43(2), 359-370. <https://doi.org/10.1177/0739456X19880272>
- Ingram, G. y Hong, Y. (2012). Land Value Capture: Types and Outcomes. En G. Ingram e Y. Hong, (Eds.), *Value Capture and Land Policies* (pp. 3-18). Lincoln Institute of Land Policy.
- Keith, S., Heywood, M., Adlington, G., Perrotta, L., Munro-Faure, P., y Groover, R. (2000). *Developing real estate markets in transition economies*. Naciones Unidas.
- Kim, Y., Panman, A., y Rogriguez, A. (2012) Infrastructure Finance (chapter 5) En T. Samad, N. Lozano-Gracia y A. Panman. (Eds.), *Colombia Urbanization Review. Amplifying the Gains from the Urban Transition* (pp. 157-217). World Bank.
- Lasprilla, M. L. (2020). Especulaciones de la vivienda y el urbanismo. *Módulo Arquitectura CUC*, (24), 83-96. <https://doi.org/10.17981/mod.arq.cuc.24.1.2020.10>.
- Lau, E. (2020). Instrumentos de financiamiento urbano y de captura de valor del suelo: análisis de los mecanismos previstos en el RATDUS. En G. Puertas, I. Ortiz y J. Ortiz. (Eds.), *Propiedad: Enfoque urbanístico y registral* (pp. 174-199). THEMIS.
- Lee, D. (2022) Whose space is privately owned public space? Exclusion, underuse and the lack of knowledge and awareness. *Urban Research & Practice*. 15(3). 366-380.
- López-Ghio, R., Salazar, C., y Schloeter, L. (Eds.). (2020). *Tax Increment Financing for urban projects: An alternative to fund infrastructure in Latin American cities? The case of Medellín's Carrera 80 Tram Project*. IDB; .Puntoaparte Editores.
- Martínez, H. (s. f). *El enriquecimiento injustificado: ¿indemnización o restitución?* Derecho y Cambio Social. <https://www.derechoycambiosocial.com/revista011/enriquecimiento%20injustificado.htm> Consulta: 23 de junio de 2022.
- McDonald, J. F., y McMillen, D. P. (2011). *Urban economics and real estate: theory and policy*. (2.ª ed.). John Wiley & sons, INC.
- Mendoza, G. y Vásquez F. (2020). Algunos alcances sobre la necesidad de una Ley de Suelos Urbanos en el Perú. En G. Puertas, I. Ortiz y J. Ortiz. (Eds.), *Propiedad: Enfoque urbanístico y registral* (pp. 154-173). THEMIS.
- Mendoza-González, M., Mejía-Reyes, A., y Quintana-Romero, L. (2017). Deseconomías de aglomeración, contaminación y sus efectos en la salud de la Zona Metropolitana del Valle de México. Un análisis con econometría espacial. *Atlantic Review of Economics: Revista Atlántica de Economía*, 2(1).
- Merriman, D. (2019). *Improving Tax Increment Financing (TIF) for economic development*. Lincoln Institute of Land Policy. <http://www.jstor.org/stable/resrep22080>
- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. (2011). *Anteproyecto de Ley General de Desarrollo Urbano*. Dirección Nacional de Urbanismo. Dirección de Ordenamiento Territorial. https://eudora.vivienda.gob.pe/observatorio/DESTACADOS/Anteproyecto_de_Ley_General_de_Developmento_Urbano.pdf Consulta: 15 de marzo de 2022.

- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. (2021a, 7 de mayo). *Ejecutivo envía proyecto de Ley de Desarrollo Urbano Sostenible que promoverá vivienda de interés social*. <https://www.gob.pe/institucion/vivienda/noticias/491791-ejecutivo-envia-proyecto-de-ley-de-desarrollo-urbano-sostenible-que-promovera-vivienda-de-interes-social> Consulta: 25 de enero de 2022.
- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. (2021b). *Política Nacional de Vivienda y Urbanismo: Ley N° 31313 – Ley de Desarrollo Urbano Sostenible y Exposición de Motivos*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2262482/Ley%20N%C2%B0%2031313.pdf> Consulta: 4 de febrero de 2022.
- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. (2021c). *Política Nacional de Vivienda y Urbanismo: Resumen*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2017413/Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Vivienda%20y%20Urbanismo.pdf>. Consulta: 4 de febrero de 2022.
- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. (2021d). *Política Nacional de Vivienda y Urbanismo: Resumen*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2262477/Resumen%20de%20la%20Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Vivienda%20y%20Urbanismo.pdf> Consulta: 4 de febrero de 2022.
- Ortiz, I. (2019). Los planes urbanos en nuestro ordenamiento jurídico y el Tribunal Constitucional. *Gaceta Constitucional* (138), 119-129.
- Ortiz, I. (2020a). El derecho urbanístico y la evolución del marco normativo en el Perú. En: G. Puertas, I. Ortiz y J. Ortiz. (Eds.), *Propiedad: Enfoque urbanístico y registral* (pp. 17-33). THEMIS.
- Ortiz, I. (2020b). *El derecho a la ciudad y la idea de inclusividad en Latinoamérica*. Parthenon. <https://www.parthenon.pe/publico/administrativo/el-derecho-a-la-ciudad-y-la-idea-de-inclusividad-en-latinoamerica/> Consulta: 5 de marzo de 2022.
- Ortiz, I. y Lau, E. (2021, 4 de agosto). *La Ley de Desarrollo Urbano Sostenible, el Derecho a la Ciudad y los nuevos instrumentos de financiamiento urbano*. IUS 360. <https://ius360.com/la-ley-de-desarrollo-urbano-sostenible-el-derecho-a-la-ciudad-y-los-nuevos-instrumentos-de-financiamiento-urbano-ivan-ortiz-y-erick-lau/>. Consulta: 3 de marzo de 2022.
- Piketty, T. (2014). *Capital in the twenty-first century*. The Belknap Press of Harvard University Press.
- Salles, S. y Calderón V. (2020). Los DAET como instrumento de gestión urbana para la conservación del patrimonio inmueble. Red Latinoamericana de Urbanistas. <https://urbanistas.lat/los-daet-como-instrumento-de-gestion-urbana-para-la-conservacion-del-patrimonio-inmueble/> Consulta: 3 de julio de 2022.
- Smolka, M. (2013). *Implementación de la Recuperación de Plusvalías en América Latina. Políticas e Instrumentos para el Desarrollo Urbano*. e, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Smolka, M. y Ambroski, D. (2003). Recuperación de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación interamericana. *EURE (Santiago)*, 29(88), 55-77. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612003008800003>.
- Stiglitz, J. E. y Rosengard, J. K. (2015). *Economics of the public sector*, (4.ª ed.). WWNorton & Company, Inc.
- Storper, M. (1997). The City: Centre of Economic Reflexivity. *The Service Industries Journal*, 17(1), 1-27.

- The Organisation for Economic Co-operation and Development. (2017). *The governance of land use: Policy highlights*. OECD.
- Voith, R. y Wachter, S. (2012) The Affordability Challenge: Inclusionary Housing and Community Land Trusts in a Federal System. En G. Ingram e Y. Hong (Eds.), *Value Capture and Land Policies* (pp. 261-284). Lincoln Institute of Land Policy.
- Zhang, L. Y. (2015). *Managing the city economy. Challenges and strategies in developing countries*. Routledge, Taylor & Francis Group.