



EL RÉGIMEN DE SUELO COMO INSTRUMENTO DE REGULACIÓN DEL DESARROLLO URBANO

THE LAND USE REGIME AS A REGULATORY INSTRUMENT FOR URBAN DEVELOPMENT

AUGUSTO MENDOZA CASTILLO*

RESUMEN.

Este artículo revisa la relación entre propiedad predial y desarrollo urbano a través de la regulación urbanística, más específicamente del régimen de suelo, que es la forma en que la propiedad privada participa del desarrollo urbano a través de la gestión de sus derechos de desarrollo y sus aportes a los servicios urbanos. Se analiza cuáles son las bases conceptuales para la generación de la regulación urbanística, es decir, la relación entre la propiedad y la ciudad y cómo el desarrollo de esta condiciona los alcances de la primera. Es justamente el régimen de suelo que regula las condiciones en las cuales la propiedad privada se relaciona con la ciudad y aporta al bienestar de esta y participa de las condiciones de desarrollo del suelo. Dicha relación permite la generación de suelo para la localización de los servicios urbanos. Se analizan las dos dimensiones del régimen de suelo: la clasificación y la calificación de suelo y cómo estos se relacionan con la gestión urbana a través de la inversión pública y los actos administrativos.

PALABRAS CLAVE.

Regulación urbanística | Planificación urbana | Políticas urbanas | Desarrollo urbano

ABSTRACT.

This article reviews the relationship between property ownership and urban development through urban regulation, most specifically the land regime, which is the way in which private property participates in urban development through the management of its development rights and its contributions to urban services. It analyzes the conceptual bases for the generation of urban regulation, that is, the relationship between property and the city and how its development conditions, the scope of the former. It is precisely the land regime that regulates the conditions in which private property is related to the city and contributes to its well-being and participates in the conditions of land development. This relationship allows the generation of land for the location of urban services. The two dimensions of the land regime are analyzed: classification and land qualification and how these relate to urban management through public investment and administrative acts.

KEYWORDS.

Urban regulation | Urban planning | Urban policies | Urban development

SOBRE EL ARTÍCULO.

El presente artículo fue recibido por la Comisión de Publicaciones el 30 de mayo de 2022 y aprobado para su publicación el 29 de febrero de 2024

* Urbanista por la Universidad Nacional Federico Villarreal, miembro de la Sociedad de Urbanistas del Perú augusto.mendoza@urbanistasperu.org

CONTENIDO.

1. Introducción; **2.** La ciudad y los propietarios; **3.** De rústico a urbano: la clasificación del suelo; **4.** Lo público y lo privado: la calificación del suelo; **5.** La zonificación de usos del suelo, los actos administrativos y las inversiones públicas; **6.** A modo de conclusión; **7.** Referencias Bibliográficas

1. INTRODUCCIÓN.

Dentro del desarrollo del urbanismo, una parte central es la gestión de los derechos de propiedad del suelo urbano, es decir, cómo se ejecutan los derechos y deberes de la propiedad privada respecto del desarrollo urbano, entendiendo este como el uso y ocupación del suelo mediante actividades urbanas¹. En dicho sentido, la planificación urbana como acto regulatorio, al tener como finalidad el correcto funcionamiento de la ciudad y la búsqueda del bienestar para su población —independientemente de su localización en la ciudad y su situación socioeconómica—, determina los derechos y deberes de la propiedad predial respecto al desarrollo urbano. En términos de planificación urbana esto se logra asignando derechos de desarrollo urbano a los predios, pero también atribuyéndoles responsabilidades a la generación de servicios urbanos, sean estos equipamientos urbanos (aquellos servicios urbanos ofertados en un punto de la malla urbana) o infraestructuras (aquellos servicios urbanos ofertados en la totalidad de la malla sin ninguna localización en especial). De estos el transporte y la movilidad constituyen uno de suma importancia, cuyos efectos económicos se aprecian en la asequibilidad de la vivienda y la regulación urbanística establece las condiciones en las cuales el derecho a edificar es desarrollado en las propiedades, así mismo, cómo estas participan del desarrollo urbano aportando y siendo partícipes de la generación del suelo necesario para la dotación de los servicios, tanto de los equipamientos como de las infraestructuras.

Este artículo revisa justamente el régimen de suelo, instrumento regulatorio central para el aprovechamiento privado del suelo y la localización y provisión de servicios urbanos. El sentido de la regulación es la generación de un ambiente fértil para el desarrollo de las personas y la dotación de servicios que generen mejores condiciones de bienestar para la población. Para ello, gestiona el principal recurso de las ciudades: las ventajas de localización que están representadas en los valores de suelo, por ello en este sentido la regulación urbanística establece las condiciones en las cuales la propiedad se relaciona y participa del desarrollo urbano.

2. LA CIUDAD Y LOS PROPIETARIOS.

Las ciudades son el resultado de las economías de aglomeración (Camagni, 2005) (Fujita et al., 2001), es decir, su fuerza y capacidad dependen del volumen de la aglomeración de individuos, empresas, emprendimientos, esfuerzos y trabajo. Mientras más de estos haya, más fuerte serán las economías de recursos y la innovación que les permitirá mejorar su productividad, y, por tanto, su bienestar. Pues el trabajo colectivo, la agregación de los esfuerzos de los individuos, permiten que exista el ambiente necesario para que se generen nuevos “trabajos” (Jacobs, 1970) que agregarán valor a la producción ya existente y por tanto se genera una espiral de mejora de las condiciones de producción y de vida de la población. La ciudad es entonces el fruto de la interacción de los individuos más allá de la simple adición de sus trabajos.

Esto configura una situación bastante especial respecto a la interacción entre los derechos de propiedad del suelo respecto a la gestión de la colectividad que resulta ser la ciudad. Pues la completa función del suelo dentro de la ciudad es la localización relativa de la posición de la misma sobre el resto de las actividades (Alonso, 1964) y para poder aprovechar la utilidad de la propiedad de dicha localización

1 Esta definición se aprecia en el Artículo 1° de la Ley 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible del año 2022.

se necesita que la ciudad, la colectividad que resulta ser la ciudad, se desarrolle de manera correcta. Es decir, tenga una adecuada provisión de servicios: saneamiento, movilidad, energía, comunicaciones, salud, educación, seguridad y un amplio etcétera. La utilidad de la localización, de la propiedad del suelo, del disfrute de la ciudad, está en función de la eficiencia de la ciudad y de la calidad y provisión de los servicios.

La ciudad proporciona enormes beneficios a quienes se asientan en ella. La formidable interacción entre empresas, emprendedores, proveedores y consumidores permiten, como ya se dijo antes, generar economías de escala; sin embargo, existen diferencias en la localización dentro de la misma ciudad, pues, una localización más central permitirá acceder a servicios y otras actividades urbanas (generadas colectivamente). La utilidad, por tanto, de la localización depende del tamaño de la ciudad y el volumen de la interacción de quienes habitan en ella. La utilidad de dichas localizaciones también depende de la provisión colectiva de los servicios urbanos. En dicho sentido, la utilidad de la localización y de la propiedad del suelo están en función de la complejidad de la ciudad y la dotación colectiva de los servicios.

En el sentido anterior podemos citar lo expresado por el Dr. José Luis Villar Palesi analizando las características de la propiedad "...la propiedad y el patrimonio valen tanto, cuantas posibilidades, por vía positiva o negativa, les ofrezca el orden social (...) la propiedad (...) y con ella todos los derechos patrimoniales no tienen un contenido rígido, sino, por el contrario, flexible, variante en función de la vinculación social..." (Villar Palasi, 1964). Es decir, la propiedad está sujeta al beneficio colectivo, justamente porque recibe de ella beneficios, como las economías de escala de la ciudad, así como también por la necesidad de la provisión de servicios, necesariamente proveídos por la gestión colectiva.

La acción colectiva referida como el esfuerzo coordinado de dos o más individuos para la provisión de un bien común y que, entre otros casos, determina las condiciones de la propiedad (Miller Moya, 2004), para efectos del urbanismo, se constituye en el mecanismo colectivo por el cual, la gestión urbana genera las condiciones de la provisión de servicios, así como la regulación del uso y ocupación del suelo que permite la utilidad de la propiedad. Esta gestión colectiva gestiona colectivamente los riesgos de la propiedad individual, con lo cual este compartimiento de riesgo define las condiciones en las cuales se ejerce la propiedad predial urbana. Por ello es que el Dr. Alberto Ruiz Ojeda dice "... la ciudad es una sociedad de propietarios que, mediante mecanismos de acción colectiva, gestiona el riesgo de valor residual inherente a sus derechos de propiedad..."²

Al ser, entonces, la ciudad una construcción colectiva, la amalgama tanto de los desarrollos privados como los públicos determinan la habitabilidad de la ciudad. Su desarrollo armónico permite que las familias tengan un buen nivel de vida y acceso a trabajo; así como las empresas tengan acceso a mercado, soporte logístico adecuado y el acceso a trabajadores. El beneficio es mayor cuanto mayor es el volumen de los mercados laborales, de bienes y servicios. Sin embargo, las deseconomías que genera la aglomeración, expresada en congestión limita la productividad de la ciudad (Alves & López, 2020), así mismo, también genera menor calidad ambiental y aumento del riesgo de desastres, entre otros. Justamente la regulación urbanística, la acción colectiva de la gestión urbana, garantiza las condiciones de desarrollo urbano que contrarresten esas externalidades negativas y permitan una mayor utilidad de la propiedad.

Esto se expresa en la normativa española en la condición en que la propiedad del suelo participa de los beneficios y costos del desarrollo urbano dentro de las condiciones que la legislación plantea

2 La frase es una cita recogida de las clases de derecho urbanístico español dictadas por el profesor Alberto Ruiz-Ojeda en el curso de Experto en Derecho Urbano del Máster en Políticas de Suelo y Desarrollo Urbano Sustentable organizado por la UNED y el Lincoln Institute of Land Policy. Esta es una frase textual citada con el permiso de su autor.

(Fernández, 2016). Es decir, es el gobierno local quien regula el desarrollo urbano y gestiona colectivamente la dotación de servicios urbanos. De esta manera la gestión urbana establece los mecanismos de tributación y regulatorio del suelo como las condiciones de la acción colectiva del desarrollo urbano (Ruiz Ojeda, 2010).

Para ello, revisaremos el régimen de suelo que es la institución urbanística que regula el uso del suelo para el desarrollo urbano, tanto en términos públicos como privados; es decir, determina cómo se usará y ocupará el suelo para que la ciudad pueda proveer servicios y bajo cuáles características y condiciones la propiedad accederá al desarrollo urbano, entendiéndose ambas como dos caras de la misma moneda. En la legislación comparada, sobre todo en la española, es justamente el régimen de suelo quien desarrolla los derechos y deberes de la propiedad, identifica cómo participa la propiedad del desarrollo urbano. Para ello determina dos dimensiones del mismo.

Una es la clasificación del suelo, por la cual se determina cual es la condición de desarrollo del suelo, si es urbano, urbanizable o no urbanizable.

La otra es la calificación del suelo, por la cual determina las condiciones del aprovechamiento privado o público del suelo, es decir, los derechos edificatorios del suelo y los diferentes usos que este podrá desarrollar, así mismo determina las condiciones de desarrollo de los servicios urbanos, para lo cual establece las condiciones de la participación de la propiedad en la dotación del suelo para los servicios urbanos o su participación en los mecanismos necesarios para la generación de dichos servicios.

Ambas tienen una fuerte relación con la gestión urbana, pues determina las condiciones en las cuales se implementan los derechos y deberes de la propiedad en el desarrollo urbano. Es decir, las condiciones bajo las cuales el suelo o, más bien, los derechos de propiedad del suelo participan y se articulan con la gestión del desarrollo urbano. El gobierno de la ciudad, por tanto, utiliza el régimen de suelo para sustentar los actos administrativos que permitan tanto la generación de títulos habilitantes como de intervenciones públicas, sea como inversión pública (nuevos servicios como una vía, un colegio o un parque) o la ejecución de acciones (como el mantenimiento de las áreas verdes, la vialidad o el aparato encargado de los procesos administrativos). Mediante estos procesos la gestión del desarrollo urbano agencia las condiciones de desarrollo urbano necesarias para garantizar el bienestar de la población.

A continuación, se desarrollará el contenido y condiciones de las dos dimensiones del régimen de suelo: la clasificación del suelo y la calificación del suelo. La forma en que la ciudad regula el uso y ocupación del suelo se desarrollan en ambas dimensiones. Esta regulación es quien soporta los actos administrativos del gobierno local en su función de desarrollo urbano.

3. DE RÚSTICO A URBANO: LA CLASIFICACIÓN DEL SUELO.

El régimen de suelo se desarrolla en dos dimensiones. Así, la clasificación de suelo determina la condición del proceso de pase de rústico a urbano. Según la condición regulatoria que determine se efectuarán diversos procesos administrativos de urbanización y edificación. Esta forma regulatoria ha sido ampliamente usada en el país, en su forma más básica define tres clases de suelo: suelo urbano, suelo urbanizable y suelo no urbanizable.

El suelo urbano es aquel que ya ha sido sometido al proceso de habilitación urbana y cuenta con dotación de servicios urbanos o bien están comprendidos en áreas consolidadas por la edificación, aunque presenten un proceso de urbanización incompleto. En las prácticas de planificación en el país, es a partir de este tipo de suelo que se determina la poligonal urbana, dentro de esta el suelo se considera urbano.

El suelo urbanizable es la clase de suelo que puede convertirse en urbano. La planificación urbana evalúa y dimensiona la cantidad de suelo urbano nuevo que la ciudad necesitará y, a partir de ello, identifica donde se localizará este suelo propenso a convertirse en urbano. Para ser urbano deberá pasar por los procesos de habilitación urbana. La planificación para la identificación de esta clase de suelo considera el crecimiento poblacional y económico, las condiciones de dotación de servicios urbanos y las condiciones de la demanda de suelo urbano. Esta es una importante condición regulatoria del mercado de suelo³.

El suelo no urbanizable está conformado por aquel suelo que la planificación urbana determina que debe estar protegido y excluido del proceso de urbanización, sea por sus valores naturales, ecológicos, culturales, paisajísticos, condiciones de riesgo o cualquier otro factor que justifique su conservación y preservación a fin de impedir su incorporación al suelo urbano, evitar su degradación o generar condiciones de riesgo a la ocupación humana. Sin embargo, esto no significa que estén desprovistos de uso. La regulación determina al respecto dos puntos importantes: qué tipos de usos se pueden realizar en este suelo (y por tanto cuales son las condiciones en las que deben darse los procesos administrativos) y también cuáles son las compensaciones a los propietarios respecto del retiro del mercado de estos suelos y, por tanto, de la disminución de la utilidad que estas pueden generar.

La clasificación del suelo tiende a dividir el territorio en urbano y no urbano; sin embargo, las intensidades de uso del suelo y la ocupación de actividades humanas en el territorio son diversas y, en ocasiones, hace difícil determinar el límite entre lo rural y lo urbano. El centrar la regulación en esta dicotomía y definir los procesos administrativos en torno únicamente a lo urbano, sin prever que la localización de actividades y usos de suelo en el área rural también constituye un objeto de regulación, ha generado un enorme vacío en la legislación peruana. En estos momentos no existe marco regulatorio para regular ni aprobar el uso y ocupación del suelo en el territorio que no esté calificado como urbano. Esta situación genera que no estén reguladas las condiciones bajo las cuales se determinan las facultades y deberes del suelo rural y por tanto la capacidad de intervención del sector público para la generación de servicios es limitada y en ocasiones sencillamente imposible.

Esta clasificación de suelo tiene la ventaja de establecer condiciones regulatorias que plantean adecuadamente el tipo de uso que se puede hacer sobre el suelo. El que sea de alguno de esos tres señalados permite identificar cuál es el proceso administrativo a realizar sobre dicho suelo y cuáles son las condiciones que se le exige a la propiedad para que se desarrolle. Sin embargo, no permite identificar dónde realizar las intervenciones u operaciones urbanísticas⁴, es decir, no identifica en la regulación del suelo cuál es aquél suelo que debe modificarse. En la legislación comparada podemos encontrar un claro ejemplo de cómo la clasificación de suelo ha pasado a organizarse ya no en clases que determina cómo se usará el suelo, sino en identificar el suelo donde se debe intervenir y qué tipo de intervención realizar. La Ley de Suelo española del año 2007 evita el uso de la clasificación de suelo y en su lugar establece las situaciones básica rural o urbanizada, y dentro de estas establece diferencias según requiera de ser intervenido y bajo cuál tipo de intervención. La Ley de Suelo española del 2007 y su texto consolidado aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, que aprobó el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, entiende que la clasificación tiene una mayor utilidad para establecer determinaciones cuantitativas

3 Este suelo es aquel que debería recibir la inversión en ampliación de servicios urbanos, como energía, comunicaciones o saneamiento, sin embargo, SEDAPAL, por ejemplo, no articula sus Planes Maestros Optimizados la clasificación del suelo, sino a ocupaciones formales o informales existentes.

4 Desde el RATDUS del 2016 ya se planteaban que existen dos tipos de procesos regulatorios: las actuaciones urbanísticas, que son procesos regulatorios, pasivos en los cuales se plantea el escenario para que los privados actúen, y las intervenciones urbanísticas, procesos activos en los cuales el gobierno de la ciudad interviene sobre una porción de la ciudad para modificar su desarrollo, sea con inversión pública o público-privada.

de estándares y diseño urbano, pero que no establece la generación de derechos y obligaciones para el desarrollo urbano (Cerezo Ibarredondo, 2019). Para eso, existe la calificación urbana. Hay que entender también que el carácter del urbanismo español está muy centrado en las intervenciones urbanísticas⁵, y su normativa refleja ello⁶.

4. LO PÚBLICO Y LO PRIVADO: LA CALIFICACIÓN DEL SUELO.

Un segundo componente es la calificación del suelo, que determina si el suelo es de aprovechamiento privado (y cuáles son las características de dicho aprovechamiento) o si el suelo es de beneficio público y cuáles son las condiciones que debe cumplir para ello. Como aprovechamiento privado se entiende la posibilidad del ejercicio de propiedad en función de la regulación que se establezca y como beneficio público entendamos las condiciones regulatorias para dotar del suelo que requieran los servicios urbanos para su adecuada implementación y dotación. Esta calificación se realiza tanto en suelo urbano, urbanizable y no urbanizable.

En la planificación metropolitana de Lima, el PLANMET 2040⁷, establece que los servicios urbanos se organizaran en sistemas urbanísticos o sistemas metropolitanos. El antecedente de este concepto se halla en las propuestas no aprobadas del PLAM 2035 el cual considera que los sistemas urbanísticos "identifican los espacios destinados a los componentes tangibles -reservas de suelo- de los distintos sistemas que organizan la estructura y funcionalidad del territorio de la metrópoli" (Instituto Metropolitano de Planificación, 2014), el PLANMET 2040 considera que "son el conjunto de sistemas que permiten el funcionamiento eficiente, sostenible e integrador de la metrópoli y que relacionados entre sí tienen por finalidad mejorar la calidad de vida de la población". El PLANMET 2040 identifica cuales son estos Sistemas urbanísticos pero no plantea una propuesta de suelo para ellos. Los sistemas urbanísticos planteados en el PLAM2035 son los siguientes:

1. Sistema de Transporte y movilidad, que supera la visión netamente vial de anteriores procesos de planificación y permite plantear soluciones integrales de movilidad y transporte. Dentro de este se pueden identificar diversos modos de transporte/movilidad: vial, ferroviario, portuario y acceso de pendiente (medios por cable), peatonal, no motorizado y otros. Con esto se genera el suelo necesario para que estos servicios puedan funcionar adecuadamente.
2. Sistema de espacios abiertos e infraestructura ecológica, identifica no solo los espacios abiertos como plazas y parques, que están normados y protegidos por la Ley 31199, Ley de gestión y protección de espacios públicos, sino también, incluye en este sistema todo aquel suelo que soporte servicios ambientales a la ciudad y en general a la ocupación humana. Es mediante este sistema que se protegen porciones del territorio que generan servicios ambientales a la misma, por ejemplo, las lomas costeras, humedales, bosques, playas, la red hidrológica, asimismo, las ya mencionadas áreas verdes, plazas, calles y otros.
3. Sistema de equipamientos, que recoge los equipamientos urbanos usualmente regulados en los planes de desarrollo urbano: Educación, Salud, Cultural, Deportivos, Comercialización, Administrativo, Seguridad y otros. En este caso se califica el suelo para asegurar la provisión

5 Uno de los ejemplos paradigmáticos de ello son las intervenciones urbanísticas generadas en Barcelona con motivo de los juegos olímpicos, pero también con bastante dinamismo posterior a ella, o incluso con el reciente proyecto de Madrid Nuevo Norte.

6 La norma urbanística peruana no ha terminado de regular adecuadamente lo primero y no termina de entender el necesario manejo de derechos y deberes del suelo para lo segundo.

7 Aprobado mediante Ordenanza N° 2499-2022-MML que aprueba el Aprueban el Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima 2021-2040, PLANMET 2040, publicada en el diario El Peruano el 16 de setiembre del 2022. las propuestas e información adicional pueden revisarse en la página web del Instituto Metropolitano de Planificación <https://portal.imp.gob.pe/plan-met-2040/>.

de estos servicios en los lugares necesarios para ello. Es decir, independiente de la condición de propiedad del suelo, este se califica para el servicio que la ciudad necesite.

4. Sistema de servicios básicos, que recoge las infraestructuras o redes de servicios de la ciudad como las siguientes: saneamiento, energía, comunicación u otros. Mediante la calificación de suelo para infraestructura, se igual que con los equipamientos, se califica el suelo necesario para asegurar la provisión de estos servicios necesarios.

La calificación de suelo para sistemas urbanísticos no requiere evaluar la condición de donde se localice. Estos deben localizarse según las necesidades de la ciudad, y es justamente en estas condiciones en que la propiedad debe participar y articularse a las condiciones necesarias de desarrollo. Es decir, es justamente recogiendo la primacía del bien común sobre el interés particular que la calificación de suelo puede desarrollarse sobre el suelo privado y reclamar su uso según una finalidad colectiva. Sin embargo, esto no puede hacerse vaciando de derechos al propietario; por ello, la legislación urbanística justamente lo que hace es que, reconociendo los derechos de propiedad, genera condiciones de gestión del suelo que permitan reconocer y gestionar los derechos de propiedad más allá de la simple expropiación.

La calificación de suelo también determina las condiciones en las cuales la propiedad accede al desarrollo urbano a través de la zonificación de usos de suelo, la cual resulta a buenas cuentas la regulación que operativiza no solo la calificación de suelo sino también el Régimen de Suelo, es el instrumento técnico normativo que articula la regulación urbanística (o si se desea utilizar este otro término: la planificación urbana) con los actos administrativos en materia de usos de suelo (como las licencias de edificación, licencias de habilitación urbana o licencias de funcionamiento) de los órganos de línea de las municipalidades.

5. LA ZONIFICACIÓN DE USOS DEL SUELO, LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS Y LAS INVERSIONES PÚBLICAS.

La Ley de Desarrollo Urbano Sostenible (Ley DUS), establece en su Artículo 36° que 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...”

Así mismo, en el segundo numeral del mismo Artículo 36° apunta que:

“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.”

Desarrolla de manera mucho más clara lo que anteriormente el Reglamento Nacional de Edificaciones (RNE), en la NORMA TÉCNICA G.040, DEFINICIONES, que define la zonificación de usos de suelo como “...el conjunto de normas técnicas urbanísticas que regulan el uso y ocupación del suelo en función de las demandas físicas, económicas y sociales de la población, permitiendo la localización compatible, equilibrada y armónica de sus actividades” (Reglamento Nacional de Edificaciones, 2006). Sin embargo, la mayor diferencia que introduce la Ley DUS es que la zonificación se realizará por intensidades y ya no por usos, por ello el Reglamento de Acondicionamiento Territorial, Planificación Urbana del Desarrollo Urbano Sostenible (RATPUDUS), a lo señalado en la Ley DUS, añade dos cuestiones importantes: Uno en el Artículo 115°, establece que la zonificación se concreta en tres elementos:

- “1. Plano de Zonificación u otros medios de representación gráfica.
2. Parámetros urbanísticos y edificatorios contenidos en el Reglamento de Zonificación.
3. Índice de Usos para la Ubicación de Actividades Urbanas.”

Y dos, la zonificación ya no se realizará por usos sino por densidades (Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Planificación Urbana Del Desarrollo Urbano Sostenible, 2022), pues como indica Lora-Tamayo y Hirt la zonificación por usos es una práctica limitada a las condiciones de desarrollo urbano de determinados países y no necesariamente aplicable a todos los países (Lora-Tamayo & Hirt, 2014), su forma original genera una fuerte segregación de usos y esta evita la generación de usos mixtos en la ciudad. Por ello, tanto la Ley DUS como el RATPUDUS proponen una forma diferente de establecer la calificación del suelo.

Por otro lado, la asignación de las mismas zonas regulatorias para todas las ciudades sin importar las condiciones de desarrollo urbano existentes es una generalidad muy peligrosa. La zonificación debe responder a dos grandes temas: uno es la necesidad de intensidad de uso según las condiciones de regulación del mercado de suelo y la demanda de vivienda (Bertaud, 2018) y el otro es el patrón de asentamiento de la ciudad que determina las condiciones físicas en las que se ha ocupado el territorio y que genera unas condiciones específicas para su modificación o intensificación de uso (Pineda et al., 2021). Por ello mismo, el Tribunal Constitucional del Perú, respecto a la competencia de la zonificación, estableció lo siguiente (Sentencia Tribunal Constitucional 302/2023, 2023):

“...la zonificación, el planeamiento urbano y la determinación de la altura máxima de las edificaciones, son competencias municipales exclusivas, razón por la cual una vez que, en ejercicio de las mismas, quede determinada técnica y debidamente la zonificación y altura máxima, siguiéndose los procedimientos administrativos correspondientes...”

Cómo ya se indicó líneas arriba, la calificación de suelo y la zonificación regulan el derecho de propiedad según las condiciones requeridas por la ciudad. La zonificación, entonces, plantea las características del desarrollo de los predios, para ello se definen tres tipos de parámetros regulatorios: parámetros de intensidad de uso⁸ (coeficiente de edificación y usos de suelo), parámetros de patrón de asentamiento (área mínima de lote, dimensiones de la manzana, sección de la vía u otros) y parámetros de edificación (frente mínimo de lote, retiros, altura de edificación en metros, porcentaje de área libre u otros) (Pineda et al., 2021). De esta forma se condicionan y establecen los derechos de desarrollo urbano. Estos parámetros varían en función de las condiciones de desarrollo que se establezcan para la zona y estas se definen en función del sentido del desarrollo que se pretenda para la ciudad⁹.

La regulación urbanística juega entre la minuciosidad necesaria para la generación de procesos administrativos predictibles y la necesaria flexibilidad de una regulación que siempre será aproximativa. Sin embargo, son los actos administrativos y los títulos habilitantes que estos generan los que implementan el desarrollo urbano definido por la regulación urbanística, es decir, el medio para que la regulación urbanística se implemente serán los actos administrativos de los gobiernos de las ciudades y si estos carecen de calidad no se podrá plasmar el sentido que la regulación plantea para la ciudad, en otras palabras, la calidad de la regulación urbanística se traduce tanto en la dinámica de las actividades económicas como la eficiencia de la inversión pública.

8 También podríamos denominarlos de aprovechamiento urbanístico porque justamente generan el aprovechamiento o rentabilidad del suelo.

9 Hay un tema no menor con el trazo y geometría de las zonas, es decir, su representación gráfica, así como de la delimitación de las mismas y las "zonas" para los sistemas urbanísticos, pero eso escapa al objeto de este artículo.

Además de lo anterior y justamente en ciudades que requieren una mayor consolidación, uno de los principales problemas lo constituye justamente el uso y ocupación ineficiente del suelo, sea por una menor intensidad que la demanda por el mercado o por una baja diversidad de usos. Si el valor del suelo lo puede soportar, se hace necesaria la ejecución de operaciones urbanísticas en suelo urbano ya consolidado, que permita mejorar la eficiencia del uso y ocupación del suelo según las condiciones de mercado. Esto se realiza mediante el reajuste de suelo, figura que antes ya existía en la legislación peruana como "reurbanización". La importancia de este instrumento de gestión del suelo radica en la posibilidad de modificar derechos de propiedad ya existentes, esto requiere un tratamiento muy fino de cómo se transforman los derechos de propiedad del suelo y de la gestión de los mismos, su reconocimiento y liquidación (si es el caso)¹⁰, la forma en que estos se definen y se gestionan definirá en exceso la posibilidad de éxito de las operaciones urbanas, si estas no están claras para inversionistas o para los funcionarios que deben realizar los procesos administrativos, estos proyectos de reurbanización o de regeneración urbanas no podrán ejecutarse y, para ello, no solo es necesario definir la primacía del bien público sobre el interés particular sino de establecer instituciones urbanísticas que reconociendo aquello definan de manera transparente, unívoca y justa la participación de la propiedad en el desarrollo urbano.

6. A MODO DE CONCLUSIÓN.

En este artículo se ha expuesto cómo el régimen urbanístico del suelo regula los derechos y deberes de la propiedad predial dentro del desarrollo urbano, o cuales son las condiciones bajo las cuales la propiedad predial se relaciona con la ciudad. Según ello, el régimen de suelo que regula de manera sistemática el uso y ocupación del suelo tiene como finalidad garantizar el equilibrio entre el derecho a la ciudad de los ciudadanos, así como el disfrute y explotación de sus propiedades urbanas, lo cuales se ejecutan mediante los actos administrativos en desarrollo urbano a cargo de los gobiernos locales. Así mismo, la regulación urbanística que determina el régimen de suelo es una función de los gobiernos locales.

Esto nos muestra una necesidad central en el desarrollo del urbanismo peruano: el establecer la relación entre la propiedad y la ciudad, entre el derecho al usufructo del bien y la necesidad del bienestar de la ciudad, que como hemos visto antes, están fuertemente articulados. Si bien la reciente Ley 31313 Ley de Desarrollo Urbano Sostenible, define el desarrollo urbano como "(...) la optimización del aprovechamiento del suelo en armonía con el bien común y el interés general (...)" (Art. 1°, Ley 31313) y por ello determina que el objeto regulatorio de la ley es el "(...) acondicionamiento territorial, la planificación urbana, el uso y la gestión del suelo urbano (...)" (Art. 1°, Ley 31313). Sin embargo, esta misma Ley DUS no es clara en determinar cómo se gestionan los derechos y deberes de la propiedad predial dentro del desarrollo urbano y cuáles son los instrumentos jurídicos para articular esos derechos con la gestión urbana. Es, por supuesto, siempre necesaria una constante construcción y mejora de nuestra regulación.

Es por ello que concluimos que la regulación urbanística, a través del régimen de suelo, debe establecer las condiciones bajo las cuales la propiedad se relaciona, participa y se beneficia del desarrollo urbano, estableciendo las condiciones bajo las cuales el gobierno de la ciudad tomará decisiones y ejecutará sus actos administrativos. Pretender planificar sin plantear la forma en que los derechos de los propietarios participarán de los procesos de hacer ciudad, solo producirá que los planes sigan formando parte de los estantes y vitrinas de las municipalidades.

10 Complejidad que está más allá de establecer que se aprueban con el 60% de aprobación de los participantes, sin definir si se refieren a propietarios, a dimensión de la propiedad o al valor de la propiedad.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

- Alonso, W. (1964). *Location and Land Use. Toward a General Theory of Land Rent*. Harvard University Press.
- Alves, G., & López, P. (2020). *Productividad Urbana. Determinantes y políticas públicas para su mejora* (CAF (ed.)). CAF- Banco de Desarrollo de América Latina.
- Bertaud, A. (2018). *Order without Design: How markets shape cities*. (1st ed.). The MIT Press. <https://mitpress.mit.edu/books/order-without-design>
- Camagni, R. (2005). *Economía Urbana* (1.ª ed.). Antoni Bosch, editor, S.A.
- Cerezo, A. (2019). *La Actuación de Regeneración y Renovación (Amu-RR): Nueva Forma de Equidistribución y Gestión en Suelo Urbanizado en los Desarrollo Urbanos de los años 60 y 70 del País Vasco*. [Tesis doctoral, Universidad Politécnica de Madrid]. Archivo digital UPM - Universidad Politécnica de Madrid. <http://doi.org/10.20868/UPM.thesis.58338>
- Fernández, T.-R. (2016). *Manual de Derecho Urbanístico* (24.ª Edició). Editorial Aranzadi S.A.
- Fujita, M., Krugman, P., & Venables, A. J. (2001). *The Spatial Economy: Cities, Regions, and International Trade* (1.ª). MIT Press.
- Instituto Metropolitano de Planificación. (2014). *PLAM Lima Callao 2035*.
- Jacobs, J. (1970). *The Economy of Cities*. Random House Inc.
- Lora-Tamayo, M., & Hirt, S. (2014). La compatibilidad de usos por defecto o por qué los europeos no zonificamos. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 48(289), 13–52. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4712852>
- Miller, L. M. (2004). Acción colectiva y modelos de racionalidad. *Estudios Fronterizos*, 5(9), 107–130. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-69612004000100005&lng=es&tlng=es.
- Ministerio de Vivienda, construcción y Saneamiento (2022). *Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Planificación Urbana del Desarrollo Urbano Sostenible* (Decreto Supremo N° 012-2022-Vivienda. Diario Oficial El Peruano.
- Ministerio de Vivienda, construcción y Saneamiento (2006). Decreto Supremo N° 011-2006-Vivienda. <pag.0.cdr>
- Pineda, J., Ortiz, I., Mendoza, A., Pérez, M., Chumpitaz, S., & Gonzales, M. J. (2021). *Manual de Zonificación*.
- Ruiz, A.L. (2010). *El gobierno local: estudios en homenaje al Profesor Luis Morell Ocaña* (1.ª ed.). Iustel. EL GOBIERNO LOCAL. Estudios en homenaje al Profesor Luis Morrell Ocaña - ALBERTO RUIZ OJEDA.
- Sentencia 302/2023. 2023,9 de mayo). Tribunal Constitucional. (Monteagudo Valdez). <00004-2021-CC.pdf>
- Villar, J.L. (1964). La translación de “justum pretium” a la esfera de la expropiación forzosa. *Revista de Administración Pública*, 43, 161-194. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2115731>