



UN REGLAMENTO DE ZONIFICACIÓN PARA LIMA: PERSPECTIVAS SOBRE EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y LA PLANIFICACIÓN METROPOLITANA¹

A Zoning Rulebook for Lima: Perspectives on territorial and metropolitan planning

José Carlos Fernández Salas*

Pontificia Universidad Católica del Perú

Ximena Nicole Segura Martel**

Pontificia Universidad Católica del Perú

Luis Fernando Rioja García***

Pontificia Universidad Católica del Perú

¹ El presente artículo se basa en la participación de los autores en la propuesta de elaboración de los Planes de Desarrollo Urbano de la ciudad de Lima y, en especial, en el proceso de discusión con los funcionarios del Instituto Metropolitano de Planificación de Lima, el abogado Andrés Devoto Ykeho y con el arquitecto Jimmy Aguilar Fiegel.

* Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú y Magíster en Urbanismo por la Universidad de Harvard. Profesor en las Facultades de Derecho y de Arquitectura y Urbanismo de la PUCP e investigador doctoral en el Departamento de Historia de la Universidad de Harvard. Investigador Principal del Grupo de Investigación en Urbanismo, Gobernanza y Vivienda Social CONURB-PUCP. Miembro Asociado del Instituto Riva-Agüero y Coordinador Adjunto del Grupo Peruano de Historia del Derecho de dicho instituto. ORCID iD: 0000-0002-2371-2161. Contacto: josec.fernandez@pucp.edu.pe

** Bachillera en Derecho por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Investigadora Asistente del Grupo de Investigación en Urbanismo, Gobernanza y Vivienda Social CONURB-PUCP. ORCID iD: 0000-0001-8669-2332. Contacto: segura.ximena@pucp.edu.pe

*** Estudiante de décimo ciclo de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Asistente de docencia del curso de Derecho Urbanístico en la PUCP.

Resumen:

El artículo desarrolla la relación entre los conceptos de ordenamiento territorial y planificación urbana, para centrarse en las perspectivas futuras de este campo luego de la Reforma Urbana del 2021. En base a ello, toma en cuenta el contexto específico de Lima en donde ya se tiene aprobado el Plan de Desarrollo Metropolitano al 2040 y se encuentran en elaboración Planes de Desarrollo Urbano, para plantear la manera en que a través de un reglamento de zonificación – el elemento normativo de los planes – es posible concretar los principales objetivos de la Reforma Urbana del 2021. Con ello en mente, los autores plantean la estructura de una propuesta de Reglamento de Zonificación de Lima, incluyendo los principios, enfoques, directrices y forma de interpretación; la forma de sectorizar la ciudad; la zonificación y compatibilidades; los parámetros urbanísticos y edificatorios; y los instrumentos de gestión del suelo.

Abstract:

The article develops the relationship between the concepts of territorial planning and urban planning in order to study the future perspectives of this field after the Urban Reform of 2021. Based on this, we consider the specific context of Lima where it has been approved the Metropolitan Development Plan to 2040 y the Urban Development Plans are in the making, so as to state how it is possible to concretize the main objectives of the Urban Reform of 2021 through a zoning regulation – the normative element of the urban plans. With that in mind, we set the structure of a proposal of zoning regulation, including the principles, approaches, guidelines and criteria for interpretation; the division of the territory; zoning and compatibilities; urban and building parameters; and land value capture instruments.

Palabras clave:

Ordenamiento Territorial – Zonificación – Lima – Plan de Desarrollo Urbano – Planificación Metropolitana – Urbanismo – Acondicionamiento Territorial – Planificación Urbana

Investigador Asistente en los Grupos de Investigación en Urbanismo, Gobernanza y Vivienda Social CONURB-PUCP y Patrimonio Arquitectónico PUCP. ORCID iD: 0009-0008-4370-0791. Contacto: fernando.rioja@pucp.edu.pe

Keywords:

Territorial planning – Zoning – Lima – Urban development plan – Metropolitan planning – urbanism – Territorial planning – Urban planning

Sumario:

1. Introducción: ordenamiento territorial y urbanismo – 2. La reforma urbana y las obligaciones de las municipalidades – 3. Los planes urbanos de Lima – 4. Un reglamento de zonificación para Lima – 5. De las políticas a las normas – 6. Normas – 7. Lista de Referencias

1. INTRODUCCIÓN: ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y URBANISMO

El ordenamiento territorial es una de las funciones estatales más disputadas porque está referida a una de las decisiones más delicadas de cualquier sociedad: ¿dónde se puede hacer qué? En términos simples, el ordenamiento territorial es el ejercicio de la autoridad del Estado para decidir la ubicación espacial de cualquier tipo de actividad. En nuestro país, esta función se encuentra distribuida en una plétora de instituciones. Del ordenamiento territorial se encarga, en Perú, la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) a través del Viceministerio de Gobernanza Territorial. También el Ministerio de Ambiente (MINAM) a través de su Dirección General de Ordenamiento Territorial Ambiental. Otra de las entidades que vela por este campo a nivel de rectoría es el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) que tiene sus respectivas direcciones de urbanismo, y de ordenamiento e integración de centros poblados. Ya no a nivel de rectoría, sino a nivel de planificación e implementación, tienen funciones en ordenamiento territorial los Gobiernos Regionales a nivel regional y, a una escala menor, las Municipalidades Provinciales y las Municipalidades Distritales. Entonces, en este estado de cosas, ¿quién hace qué?

Uno de los cambios legislativos y reformas estatales más importantes de los últimos años en esta materia ha sido la Reforma Urbana del año 2021, que se materializó en la aprobación de la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo al 2030- PNVU (Decreto Supremo 012-2021-VIVIENDA) y la Ley de Desarrollo Urbano Sostenible – Ley 31313 (en adelante Ley DUS). Siendo ambos instrumentos elaborados por el Poder Ejecutivo, su tramitación requirió un suficiente nivel de consenso entre los distintos sectores alrededor de distintos conceptos, incluyendo entre ellos el ordenamiento territorial. En esa línea, en la Ley DUS se señala en los artículos 19.3 y 20.4 que el acondicionamiento territorial y la

planificación urbana constituyen componentes del ordenamiento territorial. Este acuerdo es un avance importante en el entendimiento de estos conceptos. Hasta ese momento, no había una respuesta única sobre la relación entre la planificación urbana y el ordenamiento territorial. Esto se dio como resultado de un largo proceso de diálogo entre representantes del MVCS, PCM y MINAM, así como representantes de gobiernos subnacionales sobre cómo debería ser la distribución de competencias en materia de ordenamiento territorial. ¿A qué entendimientos se llegó?

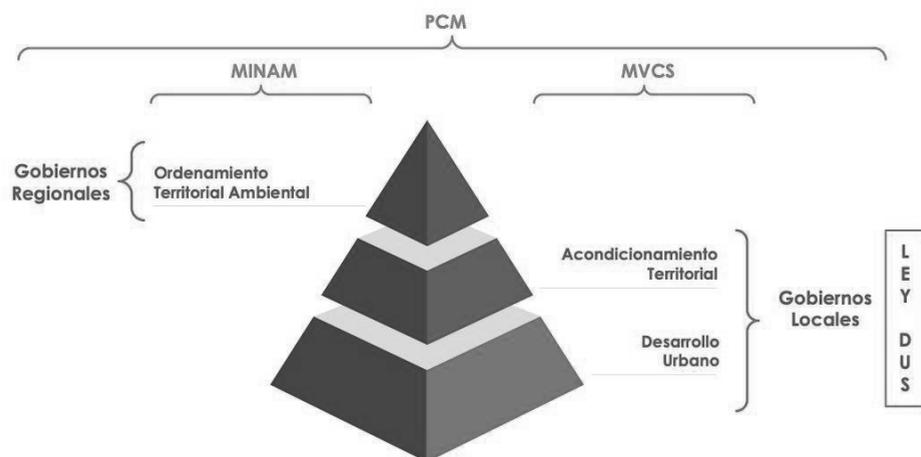
Entre las distintas entidades del gobierno involucradas, se acordó que debemos entender por ordenamiento territorial a la organización en el espacio o territorio de las actividades de cualquier tipo. Por lo tanto, el ordenamiento territorial establece dónde se puede hacer minería y dónde no, dónde se debe preservar un área natural y dónde se puede realizar actividad agroindustrial. Pero también el ordenamiento territorial es la decisión, a escala de ciudad, sobre dónde se puede realizar actividad industrial y dónde actividad residencial/comercial. E incluso también el ordenamiento territorial es la decisión sobre el número de pisos o niveles de una determinada edificación.

En ese sentido, tomando como concepto paraguas el de ordenamiento territorial, son componentes de este último:

- i. El ordenamiento territorial ambiental, que se encuentra a cargo de los gobiernos regionales y que se materializa en instrumentos como los planes de ordenamiento territorial y la zonificación ecológica económica.
- ii. El acondicionamiento territorial, que se encuentra a cargo de las municipalidades provinciales y que se materializa en instrumentos como los planes de acondicionamiento territorial.
- iii. La planificación urbana, que se encuentra también a cargo de las municipalidades provinciales y que se materializa en instrumentos como los planes de desarrollo metropolitano y planes de desarrollo urbano.

¿Cuál es la diferencia entre estos tres niveles? La diferencia es simplemente un tema de escala de trabajo. En todos los casos se está ejerciendo el ordenamiento territorial, pero las decisiones se están tomando a la escala de una región, a la escala de una provincia o a la escala de una ciudad. Lo mencionado se puede observar de mejor manera en la siguiente figura.

Figura 1
Distribución de competencias en materia de ordenamiento territorial



Fuente: Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

La disputa de competencias no se ha encontrado normalmente a nivel de los gobiernos subnacionales, sino a nivel de los ministerios, especialmente a instancia del MINAM. De acuerdo a este entendimiento del ordenamiento territorial como la organización espacial de las actividades de un país, a diferentes escalas, se tiene el siguiente esquema para efectos de rectoría: la supra rectoría en todo lo que respecta a ordenamiento territorial se encuentra a cargo de la PCM, en su condición de coordinadora de las acciones de los distintos sectores, razón por la cual esta entidad se encuentra en proceso de elaboración de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial. Por su parte, el MINAM tiene la rectoría sobre las materias de ordenamiento territorial ambiental, lo que implica una estrecha coordinación con los gobiernos regionales. Finalmente, el MVCS tiene la rectoría en materia de acondicionamiento territorial y desarrollo urbano para lo cual requiere una estrecha coordinación con los gobiernos locales, y para lo cual el más reciente cuerpo normativo se encuentra en la Ley DUS.

Ante todo ello, los pasos inmediatos en el futuro próximo tienen como principal desafío la implementación de la Ley DUS como norma marco del ordenamiento territorial a escala de las provincias y ciudades a nivel nacional, y sobre ello se va a basar el presente artículo. Luego de aprobada la Ley DUS en julio del año 2021 se ha pasado a un doble proceso. Por un lado, la reglamentación a nivel del MVCS a fin de clarificar la forma en que las normas

nacionales anteriores se alinean con la nueva ley. Mientras no se aprobaran nuevos reglamentos, se mantenía en vigencia en calidad de reglamento de la Ley DUS el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible del 2016 (como veremos más adelante, esta norma ya ha sido reemplazada en la actualidad). Por otro lado, la otra tarea es la actualización o reformulación de los planes a nivel de los gobiernos locales. Más allá del proceso de precisión terminológica o aclaración de conceptos en este proceso de reforma legislativa, el punto central viene a ser la reformulación sobre lo que debe ser un desarrollo urbano sostenible en nuestro país.

Así, según los principios de la PNVU y de la Ley DUS, la respuesta al crecimiento insostenible de la huella urbana de las ciudades principales del país debe dejar de ser la política de formalización de la propiedad informal y de regularización de las edificaciones no controladas. En su reemplazo, lo que plantea esta reforma urbana es la necesidad de generar una mayor oferta de vivienda de interés social a través principalmente de la densificación de las zonas mejor servidas de las ciudades. En otras palabras, un crecimiento más vertical que horizontal de las ciudades más grandes del país, en línea con las tendencias del urbanismo contemporáneo. Una de las herramientas principales de este incremento de oferta de vivienda mediante la densificación es la regulación normativa, la que – señala la PNVU – tiene que progresivamente acercarse a reflejar de manera más acertada las dinámicas propias de la urbanización en las ciudades peruanas. Pero naturalmente, hablar de densificar ciudades, generar mayor vivienda de interés social, acercar las normas a la realidad son objetivos muy generales de política, razón por la cual consideramos pertinente hacer en este artículo un acercamiento específico a un proceso en particular de implementación de la nueva reforma urbana que se viene realizando actualmente: el Plan de Desarrollo Metropolitano de la ciudad de Lima, también denominado PLANMET 2040.

Para ello en este artículo, seguiremos el siguiente esquema. Primero, describiremos de manera más concreta los detalles de la reforma urbana que ha reformulado el marco normativo en el que la Municipalidad Metropolitana de Lima (en adelante MML) ha elaborado su nuevo PLANMET 2040. En segundo lugar, describiremos cómo es la estructura de los instrumentos de planificación en el caso de Lima para efectos de alcanzar el ordenamiento sostenible del territorio de la metrópoli. Luego, nos adentraremos en el análisis de uno de los principales elementos de esos instrumentos que debería ser el Reglamento de Zonificación que es la principal pieza normativa de este esquema y que materializa los objetivos de densificación, generación de vivienda de interés

social y de acomodación normativa a la realidad. Finalizaremos con una mirada panorámica y estableceremos conclusiones sobre las perspectivas de aprobación e implementación de estos instrumentos de planificación.

2. LA REFORMA URBANA Y LAS OBLIGACIONES DE LAS MUNICIPALIDADES

Hasta hace poco, Perú era uno de los pocos países latinoamericanos que no había aprobado una norma de rango legal respecto al desarrollo urbano sostenible. Tampoco había tenido una política urbana y de vivienda vigente desde el 2015. Es por ello que tanto la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo (PNVU) y la Ley de Desarrollo Urbano Sostenible (Ley 31313), llenan el vacío político y legal que se había tenido en el país durante las últimas décadas. Ambos instrumentos fueron planteados con un enfoque de fomento de la generación de alternativas de vivienda de interés social, de simplificación de la manera en que se elaboran los planes de desarrollo urbano y de articulación de espacios públicos, equipamientos, infraestructura de movilidad; todo ello con el objetivo central que es solucionar las inadecuadas condiciones de habitabilidad de la población peruana.

Respecto a la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo, según el diagnóstico de dicho instrumento, podemos mencionar que identifica como problema público el déficit creciente de la oferta de vivienda y sus inadecuadas condiciones (MVCS, 2021). El referido problema se entiende ocasionado por, primero, el bajo impacto de la planificación urbana-territorial y limitado control de su cumplimiento; segundo, la producción y ocupación ineficiente del suelo; y por el acceso limitado a soluciones habitacionales. Ante ello, la política plantea objetivos, lineamientos y servicios que buscan revertir los efectos del problema antes mencionado. Sobre los objetivos, la política prioriza garantizar el crecimiento y desarrollo sostenible a través de la planificación; garantizar la sostenibilidad de las dinámicas de ocupación del suelo; incrementar el acceso a una vivienda adecuada; y mejorar las condiciones de habitabilidad externa (MVCS, 2021). Para poder lograr estos objetivos, cada uno contienen lineamientos que delimitan los puntos centrales a tomarse en cuenta, entre los cuales se menciona el fortalecer capacidades de planificación y gestión urbana, así como el desincentivar la ocupación informal, mejorar la calidad de las viviendas, garantizar el acceso a equipamiento e infraestructura urbana, entre otras. Del mismo modo, la política establece la provisión de servicios en relación con los lineamientos de cada objetivo principal, que son las acciones concretas y medibles del Estado y entre las que resalta la modificación de la metodología

de planificación urbana, la creación de plataformas de información y asistencia técnica, programas de fortalecimiento de capacidades de gobiernos locales, entre muchas otras.

Respecto a la Ley DUS, ya hemos mencionado que previamente no se contaba con una norma de Acondicionamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelos, o de Desarrollo Urbano Sostenible con rango de ley. Sí se contaba con normativa nacional no articulada entre sí, como la Constitución Política, el Código Civil, el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible (en adelante RATDUS). Sobre esa base, la Ley DUS busca elevar a rango legal principios, directrices e instrumentos que se habían considerado hasta entonces como consideraciones técnicas, resaltando, por ejemplo, la consideración de que el derecho de propiedad predial se encuentra limitado por razones urbanísticas. Debido a la urgencia de una norma de esta naturaleza, según la exposición de motivos, esta norma permite definir los principios sobre los que se debe apoyar el desarrollo urbano, incluyendo definir la función pública de la planificación urbana y la función social de la propiedad; precisar los alcances de la función del Estado y de actores de la sociedad civil; definir atribuciones y competencias de las instancias del gobierno; definir la naturaleza de lo sostenible en el desarrollo urbano; establecer sus mecanismos y procesos; y establecer los mecanismos de regulación, compensación y reparto de cargas y beneficios del suelo.

Con todo lo mencionado es que nos podemos centrar en el rol que cumplen las municipalidades, tanto distritales como provinciales, en la aplicación de la PNVU y de la Ley DUS. Ante ello, por un lado, el primer objetivo de la política, centrado en la planificación urbana, busca promover un diferente marco metodológico de la planificación mediante la simplificación de los procedimientos con los que se elaboran los planes, la identificación de proyectos prioritarios en los planes, así como el establecimiento de una plataforma con información sistematizada con la que la ciudadanía se pueda mantener informada. Del mismo modo, busca fomentar mecanismos de implementación de la planificación urbana, en donde se abarque no solo temas relacionados a gestión urbana y territorial, sino también a la gobernanza.

Por otro lado, siguiendo la misma línea, la Ley DUS, en su artículo 7 inciso 2, establece que es obligación de los gobiernos locales mantener actualizados los planes para el acondicionamiento territorial y desarrollo urbano, los cuales están sujetos a los planes y normativas de las municipalidades provinciales. Debemos mencionar que la Municipalidad Metropolitana de Lima se encuentra

dentro de un régimen especial², el cual le otorga competencias y funciones específicas de carácter local metropolitano equivalentes a una municipalidad provincial, y regionales equivalentes a un gobierno regional. En ese sentido, las normas que aplican a las municipalidades provinciales a nivel nacional aplican también a la Municipalidad Metropolitana de Lima en relación a la provincia de Lima. Ante ello, debemos resaltar que la Ley DUS, en su tercera disposición complementaria final establece que las municipalidades provinciales deben adecuar sus planes para el acondicionamiento territorial y desarrollo urbano en un plazo máximo de dieciocho meses desde la entrada en vigencia de la ley. Así también, en su cuarta disposición, la Ley DUS establece la forma de financiamiento, según la que las entidades involucradas deben utilizar su presupuesto para financiar la implementación de la ley. Bajo esta normativa es que en Lima se ha aprobado el Plan Metropolitana al 2040 (PLANMET 2040), elaborado por el Instituto Metropolitano de Planificación (en adelante IMP) en virtud de un convenio suscrito por la Municipalidad Metropolitana de Lima y el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, quedando pendiente la especificación de dicho plan a través de planes de desarrollo urbano para los distintos sectores de la metrópoli. La aplicación de la Ley DUS en Lima es un importante avance en la mejora de la planificación en el país, debido a que la provincia de Lima representa el 29,9% de la población total del Perú³.

3. LOS PLANES URBANOS DE LIMA

Recapitulando, hemos descrito de qué forma nuestro país ya cuenta con una norma de desarrollo urbano, la Ley DUS, aprobada por el Congreso y publicada el 25 de julio de 2021. Es una norma que durante el año 2022 se aplicó tomando como su reglamento el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible (en adelante RATDUS) aprobado por Decreto Supremo N°

² Ley Orgánica de Municipalidades- Ley 27972

Artículo 151.- RÉGIMEN ESPECIAL. La capital de la República tiene el régimen especial del presente título, de conformidad con el artículo 198 de la Constitución. Dicho régimen especial otorga a la Municipalidad Metropolitana de Lima, en armonía con el artículo 198 de la Constitución y el artículo 33 de la Ley N.º 27783, Ley de Bases de la Descentralización, competencias y funciones específicas irrestrictas de carácter local metropolitano y regional.

³ El Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), con motivo del 487 Aniversario de la Fundación de Lima, Ciudad de los Reyes, y de acuerdo con las estimaciones y proyecciones de población al 30 de junio del presente año, la población de la provincia de Lima, es decir, los 43 distritos que la conforman, alcanzan 10 millones 4 mil 141 habitantes, que representan el 29,9% de la población proyectada del Perú (33 millones 396 mil 698 habitantes)

022-2016-VIVIENDA, en todo lo que no se opusiera a la ley. En octubre del 2022 se aprobó finalmente mediante el Decreto Supremo N° 012-2022-VIVIENDA un nuevo reglamento de acondicionamiento territorial y planificación urbana del desarrollo urbano sostenible que derogó la mayor parte del RATDUS. Ambos instrumentos, en su artículo 22 y 12,⁴ respectivamente, regulaban lo que son los planes para el acondicionamiento territorial y desarrollo urbano, así como su contenido. Entre estos se encuentran los planes que regulan el desarrollo en las ciudades⁵, que comprenden tanto el Plan de Desarrollo Metropolitano (en adelante PDM), como el Plan de Desarrollo Urbano (en adelante PDU).

Siguiendo con lo mencionado, debemos resaltar que Lima ya cuenta con un PDM, el cual es el Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima 2021 – 2040 (PLANMET 2040), aprobado por la Ordenanza N° 2499-2022-MML. Se trata de un plan que ha contado con fases de elaboración y consulta, según lo contenido en el artículo 28⁶ del RATDUS, y que, como señalamos, fue elaborado por el Instituto Metropolitano de Planificación, en virtud a un convenio suscrito por la Municipalidad de Lima para recibir la asistencia técnica de la Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Tal y como se regulaba en el RATDUS, este instrumento pasó por consulta pública para recibir tanto las opiniones técnicas correspondientes a los órganos de gobiernos, así como observaciones y sugerencias de parte de la sociedad civil. Cabe añadir que, aunque se han cumplido los mínimos normativos de este proceso, la opinión de los profesionales y de gremios como el Colegio de Arquitectos es que con todos los cambios que hubo durante el proceso, no se realizó un suficiente proceso de socialización de las últimas versiones del PLANMET 2040⁷.

⁴ Artículo 20.- Planes para el Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano, del nuevo Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Planificación Urbana del Desarrollo Urbano Sostenible

⁵ 12.2 Los Planes de Desarrollo Urbano que comprenden:

1. El Plan de Desarrollo Metropolitano- PDM, para la Metrópoli Nacional y ciudades o conglomerados urbanos, considerados Metrópolis Regionales.
2. El Plan de Desarrollo Urbano- PDU, para ciudades o conglomerados urbanos cuya población está por encima de los 5,000 habitantes.

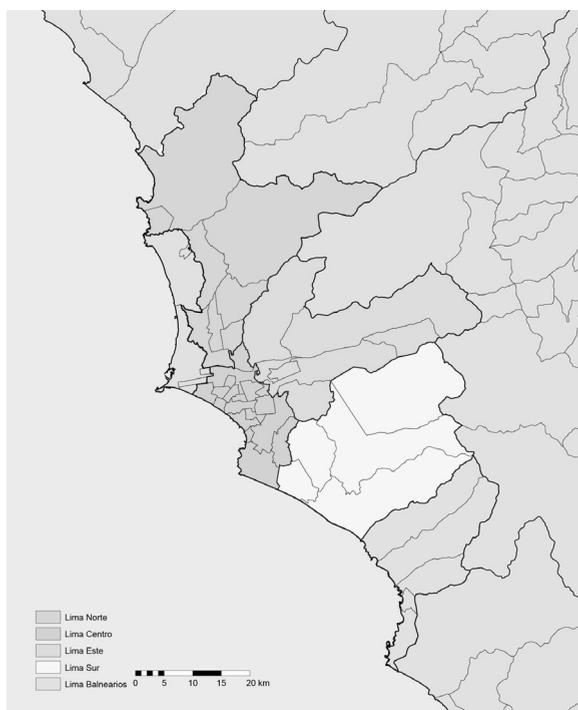
(...)

⁶ Artículo 39.- Preparación, elaboración y aprobación del PDM, del nuevo Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Planificación Urbana del Desarrollo Urbano Sostenible

⁷ Colegio de Arquitectos del Perú - Regional Lima. Comisión de Planificación y Habilitaciones Urbanas - CORPHUR. Pronunciamento sobre el Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima al 2040- PLAN MET 2040 versión agosto 2022. 07 de septiembre de 2020.

Con todo, como se establecía en el artículo 27⁸ del RATDUS, dentro del contenido del PDM se encontraba la delimitación de áreas para la elaboración del PDU. Es por ello que los planes de desarrollo urbano, que se encuentran en fase de elaboración, sectorizan la ciudad en cinco unidades territoriales que son Lima Norte, Lima Centro, Lima Este, Lima Sur, y Lima Bañeros del Sur. Respecto a estos PDU, el artículo el artículo 35⁹ del RATDUS establecía su contenido señalando que estarán compuestos por el diagnóstico urbano del ámbito de actuación y/o aplicación; la clasificación del suelo para orientar las intervenciones; la zonificación de usos del suelo urbanos; la proyección de la demanda de nuevas unidades de vivienda; los mecanismos de gestión urbana; una cartera de proyectos estratégicos; entre otros.

Figura 2
Sectorización en 5 PDUs



Fuente: Elaboración propia.

⁸ Artículo 38.- Contenido mínimo del PDM, del nuevo Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Planificación Urbana del Desarrollo Urbano Sostenible

⁹ Artículo 45.- Contenido mínimo del PDU, del Decreto Supremo N° 012-2022-VIVIENDA

Dentro de los PDUs se encuentra el instrumento más importante para la práctica cotidiana que es la zonificación de la ciudad. Según el artículo 99¹⁰ del RATDUS, se trata del instrumento técnico normativo de gestión urbana que contiene el conjunto de normas técnicas urbanísticas para la regulación del uso y la ocupación del suelo. Dentro de estas normas técnicas se encuentran los planos de zonificación urbana; el Reglamento de Zonificación, el cual regula los parámetros urbanísticos y edificatorios; y los índices de usos para la ubicación de actividades urbanas. En principio, el esquema establecería que cada uno de los PDU de las 5 Limas debería tener los componentes que se muestra en el siguiente esquema:

Figura 3
Gráfico de contenido de los Planes de Desarrollo Urbano



Fuente: Elaboración propia.

Aunque este sería el esquema que debería seguirse, la Municipalidad Metropolitana de Lima, en la gestión de los alcaldes Jorge Muñoz y Miguel Romero, optó por seguir un esquema distinto en base a la logística de los equipos que conformó para la elaboración de estos instrumentos. Así, cada una de las propuestas de PDU tenía un plano de zonificación; sin embargo, se plantea que exista solamente un índice de usos y un reglamento de zonificación para toda Lima. Este último establecería los parámetros urbanísticos y edificatorios para las cinco Limas y es al que nos referiremos en la siguiente sección.

¹⁰ Artículo 114.- Definición de zonificación, del Decreto Supremo N° 012-2022-VIVIENDA

4. UN REGLAMENTO DE ZONIFICACIÓN PARA LIMA

De los componentes de los planes de desarrollo urbano, el que realmente conecta los objetivos de desarrollo urbano con herramientas concretas de aplicación es el Reglamento de Zonificación. En este reglamento se debería establecer todo el contenido normativo que acompaña al elemento gráfico de la planificación que se encuentra en los planos de zonificación. Ante ello, el contenido de este reglamento estaría compuesto por el objetivo principal, que es regular los parámetros urbanísticos y edificatorios; así como principios, enfoques, directrices y forma de interpretación, para poder aplicarlo correctamente teniendo en cuenta todas las aristas de su aplicación.

Del mismo modo, también contendría las áreas de tratamiento, las cuales serían uno de los puntos base a tomar en cuenta para la aplicación de diferentes tipos de parámetros según el suelo del que se trate; así como la regulación de la zonificación y compatibilidades, para fomentar los usos mixtos en la ciudad. También tendría como contenido los parámetros urbanísticos y edificatorios, diferenciados según las áreas de tratamiento. Finalmente, también regularía los instrumentos de gestión del suelo en función a las áreas de tratamiento, que pueden utilizarse para el aprovechamiento de los incrementos del valor del suelo que se darían con estos nuevos instrumentos de planificación. A continuación, desarrollamos todos estos conceptos con mayor detalle.

4.1 Objetivos

El objetivo de una propuesta de reglamento de zonificación es identificar la mejor manera de regular los parámetros urbanísticos y edificatorios de Lima Metropolitana como parte de la zonificación de dicho ámbito y la relación de estos parámetros con los instrumentos de gestión del suelo aplicables y demás normas complementarias, brindando los lineamientos básicos a seguir según las áreas de tratamiento de la ciudad. Para ello, se emplea un conjunto de instrumentos normativos que promueven la densificación en determinadas zonas de la ciudad en base a lo planteado en la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo.

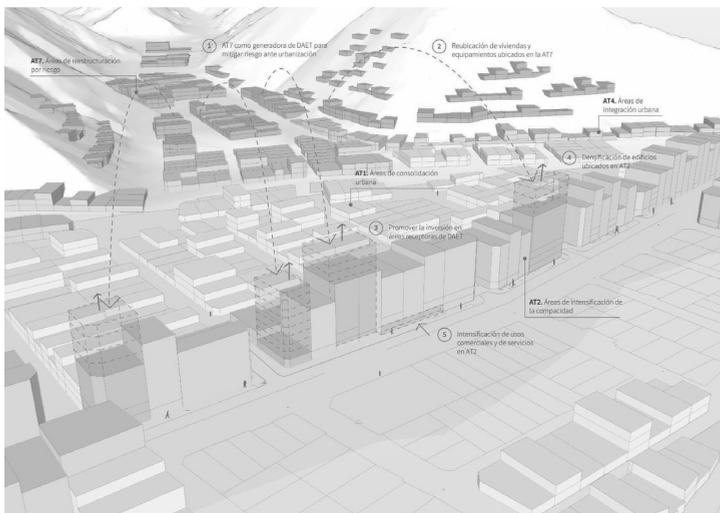
Esta política busca generar mayor oferta de vivienda de interés social a través de la densificación, para con ello alcanzar mejores condiciones de habitabilidad en las áreas de tratamiento que permitan este crecimiento. Esto no implica otorgar mayor altura a edificaciones de forma arbitraria o desarticulada, sino que los desarrolladores inmobiliarios puedan acceder a bonificaciones de edificabilidad a cambio de alguna prestación a la ciudad. A esto último se le llama en la normativa los “instrumentos de gestión del suelo”. Los instrumentos de gestión del suelo ya existían en la normativa anterior a la Reforma Urbana

del año 2021, pero no se habían aprovechado lo suficiente. Dentro de ellos se encuentran los denominados Derechos Adicionales de Edificación Transferibles (en adelante DAET), las bonificaciones de edificabilidad por finalidades de interés público, los instrumentos de reajuste predial, entre otros que implican utilizar parámetros urbanísticos de manera flexible e inteligente.

Es con ello que el reglamento buscaría establecer, mediante la articulación de parámetros urbanísticos y edificatorios, e instrumentos de gestión del suelo el cumplimiento de los objetivos de la política. La idea general es que se busca un crecimiento de la oferta inmobiliaria para densificar la ciudad evitando la expansión urbana de manera horizontal, pero priorizando la generación de vivienda de interés social. Ello evita la fragmentación de la ciudad y su excesivo crecimiento mediante la producción informal del suelo, puesto que esto último se debe justamente a la falta de una oferta suficiente de vivienda de interés social. Cabe añadir que, al establecer áreas de densificación, se permite incluso reubicar zonas que se encuentran en áreas de tratamiento de alto riesgo y asegurar la seguridad y la calidad de vida de esos residentes. La reubicación de población es uno de los desafíos de política pública que hasta ahora en Perú no ha tenido mayor éxito en su aplicación.

Con cargo a desarrollar su implementación en las siguientes secciones, un resumen de estos planteamientos se encuentra en el siguiente gráfico:

Figura 4
Objetivos y lineamientos clave del reglamento de zonificación propuesto



Fuente: Elaboración propia.

4.2 Principios, enfoques, directrices e interpretación

La propuesta de Reglamento de Zonificación establecería principios, enfoques y directrices que deben ser aplicados en cada caso en concreto, tomando en cuenta que regularía un marco de interpretación para la aplicación cotidiana de la norma. Sin embargo, debemos mencionar que ni los planes de desarrollo urbano ni la propuesta de reglamento necesitarían nuevos conceptos, ya que la Ley de Desarrollo Urbano Sostenible ya los establece en su artículo 4 y en su artículo 5. En realidad, un Reglamento de Zonificación para Lima tendría el propósito, más bien, de concretar y aplicar los principios, enfoques y directrices establecidos por la Ley DUS. En otras palabras, se trata de una labor de especificación de la normativa nacional a la realidad local.

Entre los principios más importantes aplicables en la ciudad de Lima debemos mencionar los de igualdad¹¹, diversidad¹², gestión de riesgo de desastres¹³ y asequibilidad a la vivienda¹⁴; sin dejar de lado los orientados a ser aplicados por el sistema de gobernanza como el principio de función pública de la planificación urbana¹⁵, la coherencia y concordancia¹⁶, e integridad¹⁷. Un ejemplo de la aplicación de estos principios se daría en caso de que se deba evaluar una actualización de los planes de desarrollo urbano para la asignación de un área en que exista algún tipo de riesgo muy alto. Aunque no existen criterios específicos para la evaluación de casos de ese tipo a nivel de la municipalidad (debido a que la zonificación tiene un carácter de instrumento político en última instancia), estos principios tendrían que informar la decisión que se tome.

Por su lado, los enfoques aplicables con mayor énfasis en una propuesta de reglamento de zonificación serían el enfoque territorial¹⁸ y el de perspectiva de discapacidad¹⁹; referidos a entender el territorio desde un enfoque ecológico, social, productivo, etc. partiendo desde la planificación en función de las características del territorio, y teniendo una perspectiva que considere las necesidades de las personas con discapacidad. Estos enfoques podrían ser

¹¹ Artículo 4, inciso 1, numeral a

¹² Artículo 4, inciso 1, numeral a

¹³ Artículo 4, inciso 1, numeral h

¹⁴ Artículo 4, inciso 1, numeral o

¹⁵ Artículo 4, inciso 2, numeral a

¹⁶ Artículo 4, inciso 2, numeral b

¹⁷ Artículo 4, inciso 2, numeral c

¹⁸ Artículo 4, inciso 3, numeral b

¹⁹ Artículo 4, inciso 3, numeral e

aplicados, por ejemplo, en la diferencia de tratamiento que se tendría que considerar para zonas distintas de la ciudad, incluyendo las urbanizaciones en ladera y las opciones de accesibilidad que dichos espacios requieren.

Asimismo, respecto a las directrices debemos mencionar que tanto el acondicionamiento, la planificación y la gestión urbana²⁰ deben considerar los planes y parámetros sectoriales de infraestructura y edificación. Del mismo modo, las actuaciones urbanísticas deben impulsar la ocupación del suelo de manera sostenible²¹; y la función urbanística debe ser entendida como la elaboración, aprobación e implementación de los instrumentos de planificación que aseguren la calidad y promoción de vivienda de interés social y los elementos de entorno que permiten alcanzar una adecuada habitabilidad. Ante ello, la propuesta de reglamento de zonificación debe ser aplicada, por ejemplo, en el caso de la determinación de zonas generadoras y receptoras de derechos adicionales de edificación transferibles. Las reglas de detalle de dicho mecanismo deberán utilizar los principios bajo los cuales estos mecanismos están enmarcados.

En este primer orden de cosas también es necesario incluir los principios bajo los cuales se tendrían que interpretar las normas de un reglamento. Esto incluye los principios de especialidad, jerarquía y unidad. Del mismo modo, para la interpretación también se tomaría en consideración la razonabilidad²² y la buena fe procedimental²³ que existen en la normativa general del procedimiento administrativo. El primero con respecto a las decisiones tomadas en torno a los administrados y con el objetivo de lograr el desarrollo urbano sostenible evitando desvirtuar los instrumentos de planificación; y el segundo con respecto a las partes de los diversos procesos respecto a la zonificación. Esto último se plantea debido a que se debería dejar un margen de flexibilidad para la aplicación de las normas. Tal es el caso de las situaciones en que se plantean soluciones alternativas con respecto a la gestión y otorgamiento de licencias, evitando la rigidez robótica en la evaluación de proyectos. Asimismo, el reglamento es el llamado a aclarar que es perfectamente legal reducir la zonificación o la capacidad edificatoria como parte de la limitación al derecho de propiedad predial, especialmente si existen razones que lo hacen necesario

²⁰ Artículo 5, inciso 1

²¹ Artículo 5, inciso 2

²² Artículo IV, numeral 1.5 de la Ley del Procedimiento Administrativo General

²³ Artículo IV, numeral 1.8 de la Ley N° 27444

como es el caso de consideraciones ambientales, de riesgo o de existencia de patrimonio cultural.

4.3 Áreas de tratamiento

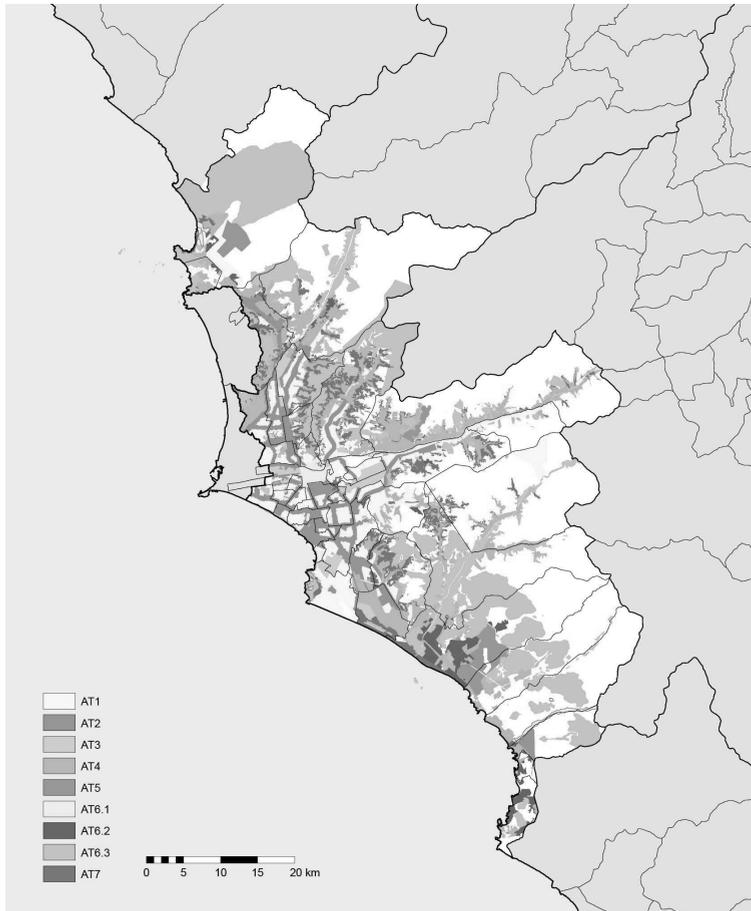
Uno de los principales desafíos de gestión de áreas metropolitanas es la necesaria sectorización del territorio. Para ello, se han establecido diferentes criterios que se basan en la definición de áreas de características homogéneas para su administración y planificación. Por ejemplo, políticas de desarrollo territorial que tienen como fundamento la gestión de riesgos y la administración del recurso hídrico consideran necesaria una división del territorio por cuencas hidrográficas. Para la planificación urbana, estas áreas homogéneas se definen por las características propias de las dinámicas urbanas, como la morfología de la trama de la ciudad para la formación de barrios, la identificación de centralidades como nodos atractores de comercio y empleo, o nociones paisajísticas de conservación ambiental e histórica, entre otras.

Como hemos señalado, en el caso del Plan de Desarrollo Metropolitano, se ha dividido a Lima en 5 sectores por ubicación geográfica (norte, centro, sur, este y balnearios) para establecer un Plan de Desarrollo Urbano (PDU) para cada uno. Seguramente podría haber otras formas de dividir el territorio, pero al menos haber hecho la sectorización permite establecer lineamientos adecuados para cada uno de estos sectores en base a necesidades y dinámicas particulares. La propuesta que se realiza en el PLANMET 2040 plantea la definición de nuevas áreas de tratamiento, ya que las cuatro que existían anteriormente y que vienen desde la década de los 2000 no tenían mayor sentido que el de dividir – de una manera discriminatoria – a la Lima “Moderna” y al resto de la ciudad. Por su lado, el PLANMET 2040 propone una sectorización del territorio tomando en consideración “el desarrollo de centralidades de articulación interprovincial, de escala metropolitana e interdistrital, los sistemas de transporte y la movilidad urbana, la distribución de servicios públicos, la reactivación de zonas disfuncionales, la protección de espacios ecológicos, entre otros” (2022, p. 136).

Adicionalmente, de manera transversal a todos los PDUs, se ha establecido también una división del territorio en Áreas de Tratamiento (AT) que, según lo mencionado en estos planes, definen las políticas urbanas de intervención requeridas para lograr los objetivos del plan de acuerdo con posibilidades y limitaciones del área urbana (2022). Las áreas de tratamiento se relacionan con las áreas urbanas homogéneas descritas en el PLANMET e indicadores del diagnóstico del mencionado plan. Se tienen las siguientes áreas de trata-

miento. En primer lugar, el Área de Consolidación Urbana (AT1) se compone por las áreas de usos residenciales y mixtos de escala local e interdistrital en las que se favorece el acceso a servicios básicos y a sistemas de transporte público. El Área de Intensificación de la Compacidad (AT2) es aquella que concentra gran cantidad de actividades terciarias de escala metropolitana y que produce centralidades en torno a ejes económicos y vías arteriales que conectan varias zonas de la ciudad. Luego, el Área de Regeneración Urbana (AT3) incluye a aquellas áreas estratégicas para emplazar inversiones públicas y privadas junto a vivienda y equipamiento. Mientras, la implementación de Áreas de Integración Urbana (AT4) busca contribuir al mejoramiento de barrios en áreas urbanas aptas para su consolidación mediante la densificación ya que son áreas de baja habitabilidad. Ante ello, busca proveer de equipamientos y servicios básicos, y mitigar riesgos por encontrarse en zonas de vulnerabilidad. El Área de Potenciación Productiva (AT5) está conectada a ejes y centros económico-productivos en la ciudad, por lo que los sistemas de movilidad de escala metropolitana se integran a la generación de bloques industriales. Por su lado, el Área de Conservación Cultural y Protección Ambiental (AT6) incluye aquellas zonas en la ciudad con valor patrimonial o son áreas de preservación ambiental con usos que contribuyen a la dinámica ecosistémica de Lima. En los PDUs, esta área de tratamiento se ha subdividido en tres áreas de carácter específico: Área de Conservación Cultural (AT6.1), Área de Protección Ambiental Urbana (AT6.2) y Área de Protección Ambiental (AT6.3). Estas zonas funcionan como amortiguamiento entre zonas urbanas y no urbanizables. Finalmente, el Área de Reestructuración por Riesgo Alto (AT7) se encuentra principalmente en áreas de alta vulnerabilidad física que serían incorporadas como parte del cinturón ecológico de amortiguamiento para evitar la urbanización en estas zonas. El detalle se puede apreciar en el gráfico siguiente.

Figura 5
Áreas de Tratamiento Normativo

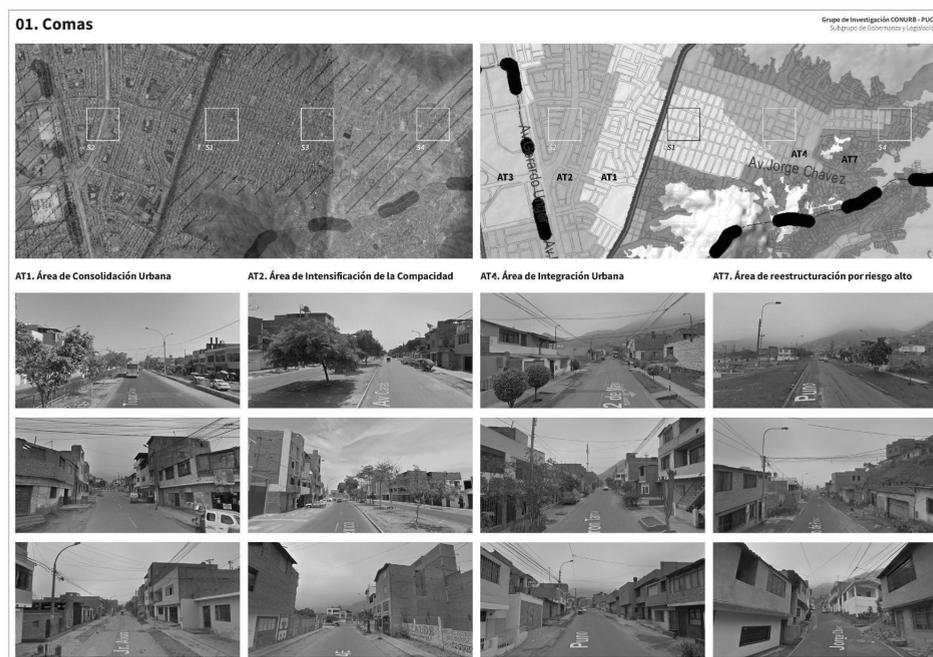


Fuente: Elaboración propia.

Dado que en un reglamento de zonificación no sería conveniente establecer una regulación única para toda la ciudad de Lima, la mejor sectorización que puede resultar útil es la de las áreas de tratamiento que identifica el PLAN-MET. Esto debido a que es la división del territorio que responde a criterios más territoriales. Esta es la metodología que hemos utilizado. También hemos considerado que, para el desarrollo de una propuesta de reglamento, se debe considerar como prioridad el análisis de las áreas de tratamiento AT1, AT2, AT4 y AT7. Estas áreas en particular representan en mayor medida diferentes problemáticas contra las que se enfrenta la ciudad de Lima. El AT4 y AT7

corresponden a zonas que presentan diferentes grados de vulnerabilidad, en contraste con el AT1 y AT2 que corresponden a las zonas más consolidadas de la ciudad y con potencial de densificación. La tipología recién mencionada y sus características físicas son las descritas en la siguiente figura, análisis que se utilizará en las siguientes secciones para formular las propuestas.

Figura 6
Diferencias en la trama urbana
de las áreas de tratamiento normativo



Fuente: Elaboración propia.

4.4 Zonificación y compatibilidades

Dentro de cada área de tratamiento se aplica la zonificación contenida en los planos de zonificación para cada una de las 5 Limas. Sin embargo, los parámetros para cualquier zonificación, por ejemplo, residencial media, se deben diferenciar según el área de tratamiento. Eso es lo que veremos en la siguiente sección. Por lo pronto nos vamos a detener en la zonificación y la forma en que debe leerse e interpretarse este componente de la planificación.

En la propuesta del Reglamento de Zonificación, tal y como se establece en el artículo 38²⁴ de la Ley DUS, se deben fomentar los usos mixtos. Este término de usos mixtos implica la coexistencia de dos o más tipos de uso, que hacen que la vida en las calles tenga una mayor dinámica, que se eviten los espacios solitarios y que, además, refleje de mejor manera la forma en que ya en la actualidad se produce el uso del espacio urbano en nuestro país. Los beneficios también incluyen una mayor accesibilidad, debido a que ya no existiría la necesidad de recorrer distancias largas entre una zona residencial a una zona comercial. Del mismo modo, otro beneficio es que los usos mixtos permiten desarrollar el potencial económico de las áreas con establecimientos comerciales porque los clientes se encuentran en el mismo entorno. Finalmente, también permite usar las infraestructuras viales para otras actividades ya que los usos mixtos hacen que se reduzca el transporte de largas distancias. Ante todos estos beneficios es que la propuesta de reglamento propone el uso de compatibilidades entre las zonas residenciales y comerciales, que son las más armónicas entre sí, a diferencia de la zonificación industrial. Lo dicho se encuentra en línea con lo que propone el nuevo Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Planificación Urbana del Desarrollo Urbano Sostenible aprobado por Decreto Supremo N° 012-2022-VIVIENDA.

En la aplicación práctica de estos conceptos, hay que recordar que no basta con saber, conocer o aplicar la zonificación, sino que esta debe ser complementada con las compatibilidades con otras zonas y los índices de uso aplicables. El pintado de un determinado color en un plano de zonificación no indica mucho por sí mismo. Se debe saber cómo establecer la regulación según la zonificación de tal forma que se pueda aprovechar de la mejor forma el suelo. Esto es lo que explicamos a continuación.

En el caso de la aplicación de la zonificación residencial, desde la lógica de los usos mixtos, se debe procurar que sea compatible con todos los usos comerciales que sea posible. Esto se realiza a través de las marcas respectivas en el Índice de Uso de Suelos. Ello se puede apreciar en el gráfico siguiente.

²⁴ Artículo 38. Uso

El uso es el destino asignado al suelo, conforme a su clasificación y la zonificación que la regula. Los usos serán precisados en el Índice de Usos para la Ubicación de Actividades Urbanas, aprobado por las Municipalidades Provinciales en los Instrumentos de Planificación Urbana que correspondan, el mismo que debe interpretarse de manera extensiva, fomentando áreas de usos mixtos y en función a la heterogeneidad de actividades que se dan en las ciudades y centros poblados.

Figura 7
Ejemplo de índice de usos para la ubicación
de Actividades Urbanas en el Centro Histórico y Cercado de Lima

CODIFICACION CIUJ DE ACUERDO AL INEI	ACTIVIDADES	CERCADO DE LIMA							CENTRO HISTORICO DE LIMA			
		RDM	RDA	VT	CV	CZ	CM	I-1	I-2	ZTE1	ZTE2	ZTE3
M 80 9 0 0 11	ACADEMIA DE DANZAS FOLCLORICAS					X	X	X			X	X
M 80 9 0 0 12	ACADEMIAS DE ENSEÑANZA COMERCIAL -A			O	O	X	X	O				
M 80 9 0 0 13	ACADEMIAS DE IDIOMAS			O	O	X	X	O				
M 80 9 0 0 14	ACADEMIAS DE LOCUCION			O	O	X	X	O				
M 80 9 0 0 15	ACADEMIAS DE MUSICA			O	O	X	X	O			X	X
M 80 9 0 0 16	ACADEMIAS DE ORATORIA			O	O	X	X	O			X	X
M 80 9 0 0 17	ACADEMIAS DE AVIACION COMERCIAL			O	O	X	X	O			X	X
M 81 9 0 0 18	ACADEMIAS DE PINTURA			O	O	X	X	O			X	X
M 82 9 0 0 19	ACADEMIA DE ESCULTURA			O	O	X	X	O			X	X
M 83 9 0 0 20	ACADEMIA DE TEATRO			O	O	X	X	O			X	X
M 84 9 0 0 21	ACADEMIA DE DANZAS			O	O	X	X	O			X	X
O	OTRAS ACTIV. DE SERVICIOS COMUNITARIAS, SOCIALES Y PERSONALES (DIV.90 A 93)											
O 92	ACTIVIDADES DE ESPARCIMIENTO Y ACTIVIDADES CULTURALES Y DEPORTIVAS											
O 92 1	ACTIV. DE CINEMATOGRAFIA, RADIO Y TELEVISION Y OTRAS ACTIVIDADES DE ENTRETENIM.											
O 92 1 9	OTRAS ACTIVIDADES DE ENTRETENIMIENTO											
O 92 1 9 01	SALAS DE BAILE (*)			O	O	X	X	X	X	X	N	N
O 92 1 9 01	DISCOTECAS (**)			O	O	X	X	X	X	X	N	N
O 92 1 9 04	PEÑAS CON SHOW EN VIVO (**)			O	O	X	X	X	X	X	N	N
O 92 4	ACTIVIDADES DEPORTIVAS Y OTRAS ACTIVIDADES DE ESPARCIMIENTO											
O 92 4 1	ACTIVIDADES DEPORTIVAS											
O 92 4 1 12	INSTALACIONES DEPORTIVAS	O	O	X	X	X	X	X	X	X		

LOS GIROS DE ENTRETENIMIENTOS: SALON DE BAILE DISCOTECA VIDEO PUBR KARAOKE PEÑA SHOW EN VIVO ESTARA SUJETO A LOS NIVELES OPERACIONALES SE REQUERIRA OPINION DE LA COMPATIBILIDAD DE USO DE LA ACTIVIDAD DE OTROS TIPOS DE ENSEÑANZAS N.C.P. DE LA GERERENCIA DE DESARROLLO URBANO

(*) Cumplimiento de Niveles Operacionales (Anexo 05)

(**) En el caso de fotocopiadoras y tipeos por computadores, solo se permitirán un máximo de 5 equipos en total, o en su defecto, en relación al área del local

X Ubicación conforme
 O Frente a vías expresas, arteriales, colectoras o avenidas
 H Actividades a desarrollarse a nivel artesanal, con un máximo de 3 personas **
 R Actividades restringidas solo para oficinas comerciales y administrativas, no se permite la venta ni almacenamiento de mercaderías
 Ubicación no conforme
 N Ubicación Conforme: ver Anexo 05

Fuente: ORDENANZA Nº 1608.

En esos casos es necesario establecer provisiones sobre la diferente casuística que se puede presentar. Si se va a hacer un proyecto totalmente comercial mediante la compatibilidad de usos, entonces deberían aplicar las reglas de un predio como si fuera de zonificación comercial. Por otro lado, los usos mixtos en las zonas residenciales también pueden darse en los conjuntos habitacionales en los que se puede incluir edificios destinados a uso comercial, en donde estos últimos se registrarán por parámetros urbanísticos y edificatorios aplicables a proyectos en zonas de comercio. Cuando la división se hace solamente por pisos, entonces las reglas sobre alturas de piso a techo y altura total deberían aplicar solo a las porciones residenciales no debiendo contarse para la altura máxima el piso o pisos de uso comercial.

Por otro lado, la compatibilidad de usos en el caso de las zonas comerciales es más sencilla. En estos casos solamente basta con señalar que determinada zona comercial es compatible con algún nivel de uso residencial. No es necesaria una remisión al índice de usos de suelo. Todo esto se simplificaría si es que a futuro la normativa permitiera la utilización de índices de uso negativos, donde solo se debiera indicar lo que no se autoriza la fusión de la zonificación residencial y comercial en una sola. También será más sencilla la aplicación de las compatibilidades con la zonificación por intensidades que propone el nuevo Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Planificación Urbana del Desarrollo Urbano Sostenible aprobado por Decreto Supremo N° 012-2022-VIVIENDA.

4.5 Parámetros urbanísticos y edificatorios

El artículo 40²⁵ de la Ley DUS señala que, para la gestión de la edificabilidad, las municipalidades deben usar obligatoriamente el coeficiente de edificabilidad, densidad y la altura. También se señala que podrán utilizar complementariamente otros parámetros urbanísticos y edificatorios siempre que se cumpla que los parámetros que se utilicen guarden estricta concordancia entre sí. En el Reglamento Nacional de Edificaciones, aprobado por el Decreto Supremo N°011-2006-VIVIENDA, en el título I sobre generalidades, se definen los parámetros urbanísticos y edificatorios como disposiciones técnicas que establecen las características que debe tener un proyecto de edificación, las cuales deben ser respetadas por las personas que deseen ejecutar una obra nueva o modificar una edificación. Por su parte, podemos establecer que los parámetros urbanísticos se componen por los usos permisibles, los usos com-

²⁵ Artículo 40. Parámetros Urbanísticos y Edificatorios

patibles, el lote normativo (área y frente mínimos) y los aportes reglamentarios. Por otro lado, entre los parámetros edificatorios se incluye el alineamiento de fachada, el coeficiente de edificabilidad, área libre mínima, altura de edificación máxima, la densidad neta, las exigencias de estacionamientos, entre otros.

Ante ello, la propuesta del reglamento de zonificación de lima metropolitana se basa en la estructura de los planos de Áreas de Tratamiento, las cuales son AT1- Área de Consolidación, AT2- Área de Intensificación de la Compacidad, AT3 – Área de Regeneración Urbana, AT4- Área de Integración Urbana, AT5 – Área de Potenciación Productiva, AT6 – Área de Conservación Cultural y Protección Ambiental, y AT7 – Área de Reestructuración por Riesgo Alto. Es con ello que, como en la mayoría de instrumentos normativos que regulan parámetros, en la propuesta de reglamento estos se regulan a través de cuadros de máximos o mínimos. Cada uno de los cuadros establecen parámetros según la zonificación residencial, comercial, industrial, recreación, etc.

En cada uno de los cuadros se tienen campos según la zonificación. En la zona residencial, zona de equipamiento educativo, zona de equipamiento de salud, y zona de recreación, los cuadros regulan los usos permisibles, el lote normativo (área y frente), la densidad neta, los aportes reglamentarios, el coeficiente de edificación, el área mínima libre, la altura de edificación máxima, el retiro frontal y el estacionamiento. Por su lado, en la zona comercial se tienen los campos de uso residencial compatible, lote normativo, aportes reglamentarios, coeficiente de edificación (total máximo, comercial máximo y residencial máximo), área libre, altura de edificación máxima, retiro frontal y estacionamiento. A continuación, se muestra un ejemplo de cuadro de parámetros que es el que se utiliza en la práctica.

Figura 8
Parámetros urbanísticos y edificatorios - zonas residenciales (AT1)

CUADRO N° 01
PARÁMETROS URBANÍSTICOS Y EDIFICATORIOS – ZONAS RESIDENCIALES

ZONA	USOS PERMISIBLES (1)	LOTE NORMATIVO		DENSIDAD NETA	APORTES REGLAMENTARIOS					COEFICIENTE DE EDIFICACIÓN	ÁREA LIBRE MÍNIMA (%)	ALTURA DE EDIFICACIÓN MÁXIMA (5) (m)	RETIRO FRONTAL (2) (m)	ESTACIONAMIENTO (4) (unidad)
		ÁREA (m ²)	FRENTE (m)		RECREACIÓN PÚBLICA	PARQUES ZONALES	RENOVACIÓN URBANA	SERVICIOS PÚBLICOS COMPLEMENTARIOS	TOTAL					
				(hab/Ha)	En la propia urbanización	SEPPAR	FOMUR	Al Ministerio de Educación	A Municipalidad Distrital					
Residencial de Densidad Muy Baja RDMB	Unifamiliar	1000	20	40	5%	4%	1%	2%	1%	13%	0.8	5	5m (Av.) 3m (Ca.)	1 cada vñ.
	Bifamiliar	120	8	675							1.6	5 + azoteas (3)		1 cada 2 vñ.
Residencial de Densidad Baja RDB	Multifamiliar Quinta	200	10	1100	5%	4%	1%	2%	1%	13%	2.6	10	5m (Av.) 3m (Ca.)	1 cada vñ.
	Multifamiliar	300	10	1350							3.25	12.5		1 cada vñ.
Residencial de Densidad Alta Media RDM	Unifamiliar	60	6	1000							2.3	7.5 + azoteas (3)		1 cada vñ.
	Multifamiliar	120	6	1000							2.3	7.5 + azoteas (3)		1 cada vñ.
	Multifamiliar	150	8	1350	6%	2%	1%	2%	2%	13%	3.25	12.5	5m (Av.) 3m (Ca.)	1 cada vñ.
	Multifamiliar	200	10	1475							3.9	15		1 cada vñ.
	Conjunto Residencial	1600	20	2075							4.8	20		1 cada vñ.
Residencial de Densidad Alta RDA	Multifamiliar	300	10	2400							5.4	22.5		1 cada vñ.
	Multifamiliar	450	15	3200	16%	2%	--	2%	4%	24%	7.2	25-30	5m (Av.) 3m (Ca.)	1 cada vñ.
	Multifamiliar	600	15	4000							9.0	30-37.5		1 cada vñ.
	Conjunto Residencial	2500	50	4325							10.0	1.5 (a+r)		1 cada vñ.
Vivienda Taller VT	Unifamiliar Multifamiliar	180	8	675	5%	4%	1%	2%	1%	13%	2.0	7.5	5m (Av.) 3m (Ca.)	1 cada vñ.

Fuente: Propuesta de Reglamento de Zonificación de Lima.

Ahora bien, es necesario considerar que estos resultan ser parámetros base sobre los cuales se aplican los instrumentos de gestión del suelo. Sobre los parámetros establecidos en cada zona se agregan bonificaciones, los cuales son beneficios de edificabilidad adicionales a los establecidos en el cuadro. Estas bonificaciones se aplicarían a predios de las áreas de tratamiento AT1, AT2, AT3 y AT4, cuando se realicen acciones de interés público como la creación de vivienda de interés social, ejecución de proyectos de usos mixtos, destino comercial del primer nivel de la edificación, creación de espacio privado de acceso público, entre otros. Este es el punto específico en que se materializan las grandes ideas generales de densificación y de ocupación más sostenible del territorio. Asimismo, el uso de parámetros base y de parámetros adicionales es fácil de implementar en una ciudad como Lima, donde existe un potencial todavía desaprovechado de densificación en altura.

5. DE LAS POLÍTICAS A LAS NORMAS

Actualmente, como ya se ha mencionado, se encuentra vigente el PLANMET 2040 de Lima, lo cual es un avance en la planificación de la ciudad, en tanto se implemente progresivamente en la realidad. Sin embargo, este Plan de Desarrollo Metropolitano tiene que complementarse con los Planes de Desarrollo Urbano (PDU), los cuales aún están en proceso de propuesta y discusión. Estos PDUs contienen regulación respecto a la zonificación y edificabilidad de la ciudad, los cuales han creado y están creando polémica entre la población, los funcionarios públicos, e incluso entre los candidatos de la última elección municipal. Solamente tomemos como ejemplo las propagandas de algunos candidatos a alcaldes distritales que tenían como propuesta el simplemente no cambiar nada en su distrito.

Así, la aprobación de esos instrumentos va a ser un fuerte desafío para la nueva gestión del alcalde Rafael López Aliaga. Esto debido a que son PDUs planteados con una lógica interdistrital dependiendo del sector de Lima que se denomina como Lima Norte, Lima Centro, Lima Este, Lima Sur, y Lima Balnearios del Sur, ya que no todas cuentan con las mismas características de suelo, densificación, área de tratamiento, etc. Este proceso de aprobación tiene que llegar a consensos entre los funcionarios de los gobiernos locales, y principalmente con los representantes de la población y la sociedad civil. Lo más crítico es que es en los PDUs que se establece la zonificación y parámetros para todos los distritos de Lima. No se encuentra esto en el PLANMET. De ahí probablemente el éxito de aprobación de dicho primer instrumento.

Ha habido un importante avance con la Reforma Urbana del 2021 a nivel de leyes y de políticas. Sin embargo, lo que hemos desarrollado en este artículo son algunas líneas a considerar en el proceso más complejo de bajar de las políticas a la elaboración de los instrumentos de planificación que regulan el día a día de la ciudad y que deberían finalizarse, socializarse, aprobarse e implementarse en la realidad de Lima. Como dice el dicho, planificar es humano, implementar es divino.

6. NORMAS

- Ley N°27972. Ley Orgánica de Municipalidades
- Ley N°31313. Ley de Desarrollo Urbano Sostenible
- Decreto Supremo N° 022-2016-VIVIENDA. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible
- Decreto Supremo N° 012-2022-VIVIENDA. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Planificación Urbana del Desarrollo Urbano Sostenible
- Decreto Supremo N° 004-2019-JUS. Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N°27444, Ley del Procedimiento Administrativo General
- Decreto Supremo N°011-2006-VIVIENDA. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento Nacional de Edificaciones

7. LISTA DE REFERENCIAS

Instituto Nacional de Estadísticas e Informática. (2022). *Lima supera los 10 millones de habitantes al año 2022*.

<https://www.inei.gob.pe/prensa/noticias/lima-supera-los-10-millones-de-habitantes-al-ano-2022-13297/>

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. (2021). *Resumen de la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo, y Ley de Desarrollo Urbano Sostenible*.

<https://www.gob.pe/institucion/vivienda/informes-publicaciones/2027198-resumen-de-la-politica-nacional-de-vivienda-y-urbanismo>

Municipalidad Metropolitana de Lima. (2022). *PLANMET 2040 ORDENANZA N° 2499-2022. Aprueban el Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima 2021-2040.*

https://drive.google.com/drive/folders/1YxaycN8weK1miFstGYVZEMPDBI_4j4oD?usp=sharing

Colegio de Arquitectos del Perú- Regional Lima. (2020). *Pronunciamiento sobre el Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima al 2040 - PLAN MET 2040 versión agosto 2022. Comisión de Planificación y Habilitaciones Urbanas – CORPHUR.*

<https://click.mlsend2.com/link/c/YT0yMDM4ODM3NDU0NjIxOTA3N-jczJmM9dzJuMSZlPTAmYj0xMDE2NTQzMtTgwJmQ9ZTBiM2o2dA==.LTsko1WPsX4uIA9RTR8SSE0lxzlUg4aEXR5pmpmFz0M>