

**INSTITUTO METROPOLITANO DE PLANIFICACIÓN
Municipalidad Metropolitana de Lima**

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

**ORDENANZA QUE APRUEBA EL MARCO REGULADOR DE LA
PLANIFICACIÓN URBANA Y TERRITORIAL DE LIMA**

ANTECEDENTES Y REFERENCIAS DE LA ORDENANZA

La presente ordenanza modifica, deroga, complementa o desarrolla las siguientes normas del ordenamiento jurídico:

- **Ordenanza N°228:** Ordenanza sobre clasificación del suelo metropolitano por condiciones generales de uso
- **Ordenanza N°620:** Ordenanza Reglamentaria del Proceso de Aprobación del Plan Metropolitano de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano de Lima, de planes urbanos distritales y actualización de la zonificación de los usos del suelo de Lima Metropolitana
- **Ordenanza N°719:** Ordenanza que Aprueba el Reajuste de la Ordenanza N°620-MML
- **Ordenanza N°1467:** Ordenanza que regula el procedimiento de aprobación de Planeamiento Integral en los procesos de independización de terreno rústico, habilitación urbana nueva o regularización de habilitación urbana ejecutada en la provincia de Lima
- **Ordenanza N°1862:** Ordenanza que regula el proceso de planificación del desarrollo territorial-urbano del área metropolitana de Lima
- **Ordenanza N°2086:** Ordenanza que regula el cambio de zonificación en Lima Metropolitana y deroga la Ordenanza N°1911-MML
- **Decreto Supremo N°022-2016-VIVIENDA:** Decreto que aprueba el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible
- **Reglamento Nacional de Edificaciones**
- **Ley N°27972 - Ley Orgánica de Municipalidades**
- **Decreto Legislativo N°295 Código Civil**
- **Constitución Política del Perú**

DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

La actual normativa metropolitana sobre planificación urbana resulta desarticulada, deficiente y presenta vacíos que afectan significativamente las condiciones institucionales para un desarrollo urbano adecuado. Dentro de la mencionada problemática general respecto del marco regulatorio metropolitano de la planificación urbana, es posible identificar algunos aspectos de especial urgencia dada su repercusión en el manejo de la metrópoli tanto a corto como a largo plazo. Estos aspectos son la desorganización y vacíos de la regulación del suelo, la desarticulación de los instrumentos de planificación urbana y la carencia de instrumentos de gestión del desarrollo urbano, los cuales se desarrollan a continuación.

Regulación del suelo

Bajo el término “regulación del suelo” se entienden las condiciones técnico-jurídicas bajo las cuales se debe llevar a cabo el desarrollo urbano en la ciudad. Dada la complejidad de la ocupación del espacio en una metrópoli como Lima, la identificación de los problemas que presenta la planificación metropolitana requiere diferenciar dos niveles: la clasificación del suelo y la calificación del suelo.

Sobre la Clasificación del Suelo:

Como antecedentes normativos, se tiene que la clasificación del suelo se definió inicialmente en el **Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima-Callao 1990 a 2010** (aprobado en 1992), estableciendo tres clases de espacios: Suelo Urbano, Suelo Urbanizable y Suelo No Urbanizable.

Posteriormente, en 1999 la Ordenanza N°228-MML, aprobó un nuevo “Plano de Clasificación del Suelo Metropolitano por Condiciones Generales de Uso” (Plano CSM-01-99-MML/IMP), el mismo que clasificó los espacios metropolitanos en solo dos categorías: Área Urbana y Área de Expansión Urbana. Así, el Área Urbana se homologa con el anteriormente llamado Suelo urbano, y el Área de Expansión incluye el Suelo Urbanizable y Suelo No Urbanizable. En esta modificación se presenta un primer problema que se busca corregir en esta ordenanza.

La supresión del concepto de Suelo No Urbanizable se aleja de los principios que deben ordenar los tipos de suelo por su régimen jurídico y por su destino principal en la ordenación del territorio, puesto que mezcla dos conceptos muy diferentes, “suelos para la expansión urbana” con “suelos no aptos para la expansión”. Aunque la denominada Área de Expansión Urbana incluye en su subclasificación los espacios para el crecimiento urbano, los espacios para la protección por función ambiental y recreativa y los espacios para el amortiguamiento, seguridad y paisaje natural, su consideración como áreas de expansión dificulta la intangibilidad que ciertas áreas de la metrópoli deben tener. Esta conceptualización denota la escasa importancia que se otorga a las diferentes zonas del territorio que deben quedar protegidas de los procesos de ocupación y urbanización tradicional.

Por otra parte, en la ya mencionada Ordenanza N°228-MML no se realiza una adecuada subclasificación de los diferentes tipos de Áreas Urbanas. La norma se limita a establecer que dentro de las Áreas Urbanas existe la división a nivel micro de la zonificación (residenciales, comerciales, industriales, recreacionales, parques zonales, equipamiento urbano, usos especiales, zonas de reglamentación especial y otros). No se ha previsto un nivel de clasificación intermedia que refleje las dinámicas que existen en los distintos sectores de la metrópoli que se encuentre entre el nivel macro de Suelo Urbano y el nivel micro de la zonificación de usos.

Por lo demás, este salto directo de la clasificación del suelo a la zonificación de usos no contribuye a generar una normativa metropolitana que estructure de forma clara las tendencias del planeamiento en los diferentes sectores urbanos, vinculando a la lógica de dichos sectores el diseño de los parámetros urbanísticos y edificatorios. Tampoco permite la introducción adecuada de figuras de planeamiento derivado (de desarrollo) en suelo urbano que incorpore posibilidades de ordenación urbana que vayan más allá de la lógica micro de las manzanas y las parcelas, o que permitan una adecuada administración de incrementos de valor generados por la transformación urbanística.

En definitiva, la regulación de la clasificación del suelo que se encuentra vigente hasta hoy tiene visión únicamente enfocada en la lógica del crecimiento o expansión de la ciudad. No se consideran otras variables del proceso urbanístico que toman en consideración los espacios ya ocupados como, por ejemplo, la transformación de uso o de morfología, la consolidación, la renovación, la conservación, el mejoramiento, etc. En cuanto a las Áreas de Expansión, la normativa actual. Tampoco se delimitan claramente los procedimientos urbanísticos y las figuras de planeamiento derivado necesarias para que un Área (Suelo) de Expansión pase a ser un Área (Suelo) Urbana.

Sobre la calificación del suelo

Actualmente, la zonificación no diferencia los dos grandes ámbitos del suelo, según su principal destino y titularidad, pública o privada, en Sistemas Urbanísticos – suelos públicos que conforman la estructura orgánica del territorio (infraestructuras y servicios) y las Zonas – suelos de aprovechamiento privado, en los que se desarrollaran determinadas edificaciones y actividades. Esta falta de distinción limita la concreción de las regulaciones que deben aplicarse en cada caso.

Los Sistemas no se encuentran regulados en absoluto en el marco regulatorio. En cuanto a las Zonas no hay distinción de si estas se encuentran en suelo Urbano, Urbanizable o No Urbanizable, lo que no garantiza las necesarias medidas que deben tenerse en cuenta en la transformación del suelo urbanizable a suelo urbano y las que deben incidir en la preservación del suelo no urbanizable. Así, actualmente la regulación del uso del suelo se centra en el estatus micro (Residencial, Comercial, Industrial, etc.), sin pasar por ningún procedimiento urbanístico previo que establezca sus directrices urbanísticas, principios de ordenación, aprovechamientos y cesiones o cargas urbanísticas y zonificación futura.

Instrumentos de planificación

Un inconveniente sustancial de la regulación actual en materia de instrumentos de planificación es la falta de jerarquía y complementariedad entre los distintos planes urbanos. Por ejemplo, los planes especiales y los planeamientos integrales son un rango de planeamiento complementario y de desarrollo del plan de desarrollo urbano y del plan de desarrollo metropolitano. Esta estructuración de los instrumentos de planificación tampoco ha sido delimitada de manera completa en las normas nacionales de planificación como es el caso del Decreto Supremo N°022-2016-VIVIENDA que aprueba el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible.

Además de la ausencia de jerarquías y canales de derivación adecuados, los instrumentos de planificación vigentes carecen de precisiones acerca de los procesos de gestión del desarrollo urbano. Estos deberían consistir en esquemas organizacionales orientados a la ejecución de proyectos de desarrollo urbano. Esta carencia genera deficiencias en la implementación en los instrumentos de planificación urbana en promover procesos de desarrollo urbano. Como es evidente, un desafío tal vez más importante que la aprobación de los planes urbanos es su aplicación e implementación, para lo cual los esquemas organizacionales que incluyan procesos participativos son de suma importancia.

Por otra parte, es necesario precisar los problemas que existen alrededor del desenvolvimiento de los planes urbanos en el tiempo, dentro de cual se encuentra el proceso de cambio de zonificación. En el caso de la situación actual, la dispersión de ordenanzas y los sucesivos regímenes de cambio de zonificación han dejado un espacio de imprecisión muy grande en las competencias y procesos que existen sobre el tema tanto a nivel metropolitano como a nivel distrital. A ello se suman procesos de Reajuste Integral de Zonificación de algunas zonas de Lima Metropolitana que responden a la no existencia de un plan urbano actualizado y que se hacen sobre áreas específicas de la metrópoli. El último ajuste integral de toda el área metropolitana se realizó entre el 2005 y el 2008 de acuerdo a las 43 jurisdicciones distritales acorde con la Ordenanza N°620-MML. Luego, sólo algunas áreas distritales se han modificado y adaptado a la Ordenanza N°1862-MML.

OBJETO

La ordenanza establece el marco regulador unificado del proceso de planificación urbana y territorial de Lima, que comprende la formulación, elaboración, deliberación y aprobación del Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima, los Planes de Desarrollo Urbano, los Planes Urbanos Distritales y de los instrumentos de planeamiento derivado.

FINES

La propuesta de una nueva ordenanza de planificación urbana está orientada a mejorar y unificar el marco regulador actual de la planificación urbana y territorial, especialmente en lo que respecta a la regulación del suelo urbano, los instrumentos de planificación y los instrumentos de gestión del desarrollo urbano. Acorde a ello, se plantean los siguientes fines:

Prevalencia del interés general sobre el particular. El desarrollo urbano debe estar orientado al respeto de los derechos de la ciudadanía en su conjunto, por lo que, en lo que respecta a la propiedad del suelo urbano, el interés general puede sustentar limitaciones a los derechos individuales. Esto se fundamenta en el reconocimiento de que los beneficios o incrementos de valor en las propiedades individuales se logran en base al cúmulo de acciones que el propietario, sus conciudadanos y el Estado realizan en la ciudad. En ello se sustenta el hecho de que se impongan ciertas limitaciones y obligaciones a los propietarios.

Equidad del desarrollo urbano. Se refiere a la distribución equitativa de cargas y beneficios, a través de la cual se exige la misma participación de beneficios en las obligaciones que los agentes de desarrollo urbano obtienen.

Integralidad de la Planificación urbana. Se refiere a la jerarquía y complementariedad que debe existir entre los distintos instrumentos de planificación, tanto los planes urbanos como los instrumentos de planificación derivada, los mismos que deben apuntar a una implementación progresiva de la regulación urbanística sobre áreas metropolitanas desde un enfoque de desarrollo urbano integral.

COMPONENTES DE LA PROPUESTA

La ordenanza reglamenta y unifica la regulación del suelo urbano con categorías más precisas, al mismo tiempo que jerarquiza y articula los instrumentos de planificación urbana. Asimismo, la ordenanza incluye instrumentos de gestión del desarrollo urbano que no se encontraban previstos hasta ahora en la normativa. A ello nos referimos a continuación:

Sobre la regulación de suelo

En lo que respecta a los problemas identificados en la regulación del suelo, la ordenanza propone la actualización del régimen urbanístico a través de la recuperación de la “clasificación de suelo” planteada en el Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano 1990 – 2010: Suelo Urbano, Suelo Urbanizable y No Urbanizable. La primera categoría determina el suelo que ya tiene actualmente el uso urbano; la segunda, está conformada por áreas consideradas adecuadas para el progresivo crecimiento sostenible de la

ciudad; y el Suelo No Urbanizable determina las áreas que deben ser protegidas y excluidas del proceso de urbanización.

Otro componente del régimen de suelo es la anteriormente explicada “calificación del suelo” a través de la cual se determina la condición, tipo e intensidad, de usos del suelo. Esta consiste en la delimitación de Sistemas Urbanísticos y Zonas. Los primeros se refieren a un conjunto de elementos que proveen servicios urbanos públicos a la metrópoli y que son fundamentales para asegurar el desarrollo y funcionamiento urbano. Las Zonas, por su parte, corresponden a la división del suelo utilizable privadamente en espacios a los que se atribuye un determinado destino y que se regulan mediante los parámetros de uso y edificación.

Sobre los instrumentos de planificación urbana

Se plantea una jerarquía de tres niveles para los instrumentos de planificación. En el primer nivel se encuentran el Plan de Desarrollo Metropolitano (PDM) y los Planes de Desarrollo Urbano (PDU). El primero de estos planes determina los lineamientos generales en base a los cuales debe darse el desarrollo urbano a nivel de la metrópoli y delimita los ámbitos para la formulación de los Planes de Desarrollo Urbano. Asimismo, el Plan de Desarrollo Metropolitano define la clasificación de suelo (urbano, urbanizable y no urbanizable) y la calificación del suelo (en sistemas urbanísticos y zonas). Además, determina las áreas sujetas a la formulación de planes derivados. Por su parte, los Planes de Desarrollo Urbano (PDU) califican el suelo a nivel de la zonificación urbana y desarrollan los sistemas urbanísticos a escala distrital, entre sus principales funciones.

En segundo nivel se encuentra la jerarquía de la planificación derivada, dentro de la cual se plantean los Planes Específicos (PE), Planeamientos Integrales (PI) y Planes Especiales Urbanísticos (PEU). El primero regula el desarrollo urbano de zonas específicas de la metrópoli establecidas por el Plan de Desarrollo Metropolitano que requieren un tratamiento específico en cuanto a rehabilitación urbana, renovación, remodelación, transformación de uso, acabamiento de un tejido u otros. Los Planeamientos Integrales regulan la transformación del suelo rústico en suelo urbano, en las áreas clasificadas como de urbanizables en la ciudad. Por último, los Planes Especiales Urbanísticos regulan áreas que ameritan tratamiento especial con el objetivo de conservar, proteger, rehabilitar o mejorar la prestación de los Sistemas Urbanísticos.

Por último, en tercer nivel se plantea como instrumento de planificación el Plan Urbano Distrital (PUD) que está destinado a la regulación distrital de parámetros de diseño urbanístico de escala local, incluyendo ornato y mobiliario urbano.

En cuanto a la evolución de los planes en el tiempo para responder a la problemática actual de los procesos de cambio de zonificación, se requieren dos procesos fundamentales: la revisión y la modificación puntual.

La “Revisión” de los planes urbanos es un concepto que debe regularse desde la vigencia temporal que todo plan debe considerar. Su iniciativa debe ser siempre de la administración pública (en este caso metropolitana) y deben determinarse las circunstancias que justifican una revisión anticipada. Por ejemplo, entre las circunstancias que ameritarán la revisión se incluyen la alteración de las previsiones, cambios en el marco legislativo, la necesidad justificada de introducir cambios sustanciales en la propuesta de ordenamiento y similares. Por su parte, la “Modificación puntual” contempla la variación específica de alguna determinación de los planes urbanos, por lo que deben realizarse de forma excepcional.

Sobre los instrumentos de gestión del desarrollo urbano

Se propone una especificación de los instrumentos de gestión del desarrollo urbano, que constituyen soluciones contractuales y de organización para la ejecución de proyectos de desarrollo urbano en el marco de los instrumentos de planificación. Con ellos se busca una participación más activa de la población en la gestión de los espacios urbanos. Así, se incluyen el Reajuste de Suelos, la Transferencia de Derechos de Edificación, la Contribución Especial por Obras Públicas y los Proyectos Especiales de Desarrollo Urbano de Interés Público.

El Reajuste de Suelos constituye un acuerdo entre propietarios, gobierno local e inversionistas, por el cual un conjunto de lotes o predios urbanos o rústicos son acumulados en un solo gran lote y luego este es, a su vez, distribuido en lotes de dimensión ajustada y localización diferente según los instrumentos de planificación urbana derivados y los acuerdos tomados por los actores involucrados.

Por su parte, la transferencia de derecho de edificación es la posibilidad de conceder mayores alturas de edificación a favor de propietarios que hayan adquirido los derechos adicionales de edificación transferible de otros predios en base a criterios como la producción de vivienda social, conservación de patrimonio cultural o zonas intangibles, entre otros.

La contribución especial por obras públicas es un tributo ya existente en el sistema tributario nacional que grava a los propietarios de los predios que son beneficiados por obras públicas ejecutadas por la Municipalidad Metropolitana de Lima.

Por último, los proyectos especiales de desarrollo urbano de interés público son proyectos de interés público, identificados y promovidos por la Municipalidad Metropolitana de Lima, que tienen como objetivo la renovación urbana, regeneración urbana, reurbanización de zonas deterioradas o con un desarrollo inconcluso de la metrópoli.

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

- La nueva ordenanza de planificación urbana contribuye la mejora de la calidad de la regulación urbanística y los procesos de planificación urbana. Otorga organización y articulación al aparato normativo metropolitano en miras de promover las condiciones óptimas para el planeamiento urbano. Por lo tanto, sus beneficios tangibles estarán en los ahorros en tiempo en los procesos urbanos tanto para los ciudadanos como también al interior de las entidades públicas, al tener un marco regulatorio unificado.
- La aprobación de esta ordenanza no genera gastos y no afecta al presupuesto de entidades públicas.

EFFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN METROPOLITANA Y NACIONAL

En cuanto a la legislación metropolitana, la presente ordenanza unificará en un solo instrumento legal el contenido de las siguientes ordenanzas que quedarán derogadas:

- Ordenanza N°228: Ordenanza sobre clasificación del suelo metropolitano por condiciones generales de uso
- Ordenanza N°620: Ordenanza Reglamentaria del Proceso de Aprobación del Plan Metropolitano de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano de Lima, de planes urbanos distritales y actualización de la zonificación de los usos del suelo de Lima Metropolitana
- Ordenanza N°719: Ordenanza que Aprueba el Reajuste de la Ordenanza N° 620-MML;
- Ordenanza N°1467: Ordenanza que regula el procedimiento de aprobación de Planeamiento Integral en los procesos de independización de terreno rústico, habilitación urbana nueva o regularización de habilitación urbana ejecutada en la provincia de Lima;
- Ordenanza N°1862: Ordenanza que regula el proceso de planificación del desarrollo territorial-urbano del área metropolitana de Lima;
- Ordenanza N°2086: Ordenanza que regula el cambio de zonificación en Lima Metropolitana y derogan la Ordenanza N° 1911-MML; así como todas las ordenanzas que se contrapongan a la presente.

En lo referente a la normativa nacional, esta ordenanza constituye el desarrollo a nivel local de la competencia sobre planificación del desarrollo urbano prevista en el artículo 195° inciso 6) y 8) de la Constitución, de la concepción del derecho de propiedad como un derecho limitado según el artículo 70 de la Constitución; el desarrollo del artículo 161° de la Ley Orgánica de Municipalidades que establece que la Municipalidad Metropolitana de Lima tiene competencia y funciones especiales en materia de planificación, desarrollo urbano y vivienda; así como de los artículos 923 y 957 que establecen que el derecho de propiedad se encuentra limitado por el bien común y se encuentra sujeto a los procesos de planificación urbana. Asimismo, la presente norma constituye el desarrollo local del Decreto Supremo N°022-2016-VIVIENDA que aprueba el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible.