

GUNTHER HERNÁN
GONZALES BARRÓN

DERECHO URBANÍSTICO

JURISTA EDITORES

© **DERECHO URBANÍSTICO**

© Gunther Hernán Gonzales Barrón

Editado por:
Jurista Editores E.I.R.L.
Jr. Miguel Aljovín Nº 201 - Lima - Perú
Teléfono: 4266303 / 4281072

Octava edición: Julio 2023
Tiraje: 1000 ejemplares

Diseño y diagramación: *José L. Rivera Ramos*
Diseño de cubierta: *Marco A. Arcos Paredes*

© Derechos de Autor Reservados conforme a Ley

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca
Nacional del Perú Nº 2023-02633

ISBN: 978-612-5019-51-6

Impreso por:
JURISTA EDITORES EIRL
Petit Thouars Nº 1207 - Lima - Perú
Julio 2023

ÍNDICE GENERAL

Prefacio 7
Citas normativas principales 9

CAPÍTULO I
CIUDAD Y HECHO SOCIAL

1. Reflexiones sobre la ciudad 23
   1.1. Teorías sobre la ciudad 23
   1.2. La ciudad como hecho histórico, social y ecosistémico 24
   1.3. Problemática general de la ciudad 26
   1.4. Complejidad de soluciones 33
2. Reflexiones sobre la vivienda 36
   2.1. Necesidad esencial del ser humano 36
   2.2. Problemática general de la vivienda 37
   2.3. Problemática específica de la vivienda 43
      2.3.1. Acceso a la vivienda 43
      2.3.2. Vivienda social 46
      2.3.3. Vivienda adecuada 48
      2.3.4. Vivienda con formalización y titulación 51
      2.3.5. Protección jurídica de la vivienda 53
      2.3.6. Recuperación posesoria de la vivienda 56
3. Ciudad y desarrollo urbano sostenible 57

CAPÍTULO II
CIUDAD Y HECHO JURÍDICO

1. El tránsito jurídico desde la propiedad privada hasta el derecho a la ciudad 63
   1.1. El reinado absolutista de la propiedad privada 63
   1.2. La armonización de la propiedad con la función social..... 67
   1.3. Derechos humanos de libertad y de prestación 71
   1.4. Derecho humano a la vivienda adecuada 74
      1.4.1. Contenido 74
      1.4.2. Seguridad jurídica de la tenencia..... 76
      1.4.3. Exigibilidad..... 77
      1.4.4. Jurisprudencia constitucional 81
   1.5. Derecho humano a la ciudad..... 85
      1.5.1. Superación del concepto unidimensional de "vivienda adecuada"..... 85
      1.5.2. Concepto..... 87
2. Derecho urbanístico 90
   2.1. Definición..... 90
   2.2. Denominación 93
   2.3. Principios 93
3. Breve historia del Derecho urbanístico en el Perú..... 95

CAPÍTULO III
CIUDAD Y PROCESO POR ETAPAS

1. Ciudad antigua y Ciudad moderna 103
2. Ciudad moderna y proceso 105

3. Fases urbanísticas y competencias 106
3.1. Fase normativa urbana 107
3.1.1. Definición 107
3.1.2. Prelación de normas 109
3.2. Fase de planificación urbana 111
3.2.1. Planificación, en sentido general 111
3.2.2. Sistema de Ciudades y Centros Poblados (SICCEP). 116
3.2.3. Planificación urbana 117
3.2.4. Planificación urbana como acto normativo específico 120
3.2.5. Actos de planificación urbana 121
3.2.6. Contenido relevante de los actos de planificación urbana 127
3.3. Fase de gestión urbana 135
3.3.1. Instrumentos de Reajuste Predial 135
3.3.2. Instrumentos de Regulación Urbana 136
3.3.3. Instrumentos de Financiamiento Urbano 137
3.3.4. Instrumentos Complementarios de Gestión 139
3.4. Fase de ejecución del urbanismo 141
3.5. Fase sancionadora o de control de legalidad urbana 141
4. Actuaciones urbanísticas y medio ambiente 141
5. Actuaciones urbanísticas y COFOPRI 145
6. Expropiación 148
6.1. Definición y requisitos 148
6.2. Ámbito de aplicación 151
6.3. Efectos 153
6.4. Primer requisito: Reserva de ley 154

6.4.1. Ley aprobada por el Congreso 154
6.4.2. Ley autoritativa singular 155
6.5. Segundo requisito de la expropiación: Causa justificativa 158
6.5.1. Necesidad pública y seguridad nacional 158
6.5.2. Interés social 161
6.5.3. Una hipótesis particular: Expropiación para titulación de posesiones informales (Ley 29320) 163
6.5.4. Tratados de libre comercio 173
6.6. Tercer requisito: Indemnización justipreciada 174
6.6.1. Definición 174
6.6.2. Indemnización en el Derecho comparado 176
6.6.3. ¿Cómo se calcula el monto de la indemnización? 177
6.7. Sujetos 180
6.8. Expropiación 182
6.8.1. Bienes inmuebles, según la ley 182
6.8.2. Bienes inmuebles y muebles, según la Constitución y Tratados de Derechos Humanos 182
6.8.3. Concesiones y licencias administrativas 184
6.9. Ejecución 186
6.10. Ejecución de facto, sin expropiación 187
6.11. Expropiación ilegítima 188
6.11.1. Definición 188
6.11.2. Expropiación ilegítima por falta de norma pertinente 190
6.11.3. Expropiación ilegítima por causas de expropiación aparentes o falsas 191
6.11.4. Expropiación ilegítima por procedimiento viciado .. 193
6.11.5. Expropiación ilegítima por falta de pago de la indemnización 194

6.12. Sentencia estimatoria 197
6.12.1. Inter partes 197
6.12.2. En relación con terceros 199
6.13. Contestación del valor de tasación 203
6.14. Expropiaciones regulatorias o indirectas 204
6.14.1. Ablación del uso y disfrute 204
6.14.2 ¿Ablación ordinaria o extraordinaria? 206
6.14.3. Expropiación regulatoria e invasión regulatoria 207
6.14.4. Derecho comparado e internacional 209
6.14.5. Efectos 211

CAPÍTULO IV
CIUDAD Y LICENCIAS URBANÍSTICAS

1. Habilitaciones urbanas 213
1.1. Derecho a urbanizar 213
1.2. Definición 215
1.3. Normativa 215
1.4. Licencia de habilitación 216
1.4.1. Definición 216
1.4.2. Competencia municipal 217
1.4.3. Ámbito objetivo y subjetivo 217
1.4.4. Vigencia 218
1.4.5. Efectos 218
1.4.6. Clases 219
1.4.7. Modalidades de aprobación 227
1.4.8. Habilitación urbana de oficio 230
1.4.9. Inscripción registral 232

2. Edificaciones 233
2.1. Derecho a edificar 233
2.2. Licencia de edificación 235
2.2.1. Naturaleza jurídica 235
2.2.2. Acto reglado 237
2.2.3. Competencia municipal 238
2.2.4. Obligatoriedad y excepciones 239
2.2.5. Ámbito objetivo y subjetivo 241
2.2.6. Vigencia 241
2.2.7. Efectos 241
2.2.8. Modalidades de aprobación 242
2.2.9. Inscripción registral 244
2.3. Trámite de licencia de edificación 245
2.3.1. Modalidad A 245
2.3.2. Modalidad B 245
2.3.3. Modalidad C 246
2.3.4. Modalidad D 247
2.4. Trámites complementarios a la licencia de edificación 249
2.4.1. Anteproyecto en consulta 249
2.4.2. Predeclaratoria de fábrica 249
2.4.3. Proyecto integral de edificación 250
2.5. Fases complementarias a la licencia de edificación 250
2.5.1. Fase de impugnación 250
2.5.2. Verificación administrativa y técnica 251
2.6. Trámite de conformidad de obra y declaratoria de edificación 252

2.6.1. Conformidad de obra y declaratoria de edificación anticipada y luego la declaratoria de edificación terminada 253
2.6.2. Conformidad de obra y declaratoria de edificación254
2.6.3. Regularización de edificaciones en el marco de la LHUE 257
2.6.4. Regularización de edificaciones en el marco de la Ley 27157 258
2.6.5. Inscripción registral 259
3. Otros actos urbanísticos 264
3.1. Independización 264
3.1.1. Definición y causas jurídicas (títulos) 264
3.1.2. Independización de predios urbanos 266
3.1.3. Independización de predios rurales en área urbana o urbanizable inmediata 268
3.1.4. Independización de predios rurales 269
3.1.5. Calificación del registrador y técnica registral 269
3.1.6. Efectos jurídico-sustanciales de la independización. 271
3.2. Acumulación 273
3.2.1. Definición y causas jurídicas (títulos) 273
3.2.2. Requisitos geneWrales de la acumulación 275
3.2.3. Acumulación de predios urbanos 276
3.2.4. Acumulación de predios rurales 277
3.2.5. Técnica registral de la acumulación 277
3.2.6. Efectos jurídico-sustanciales de la acumulación 279
3.3. Agregación 282

CAPÍTULO V
CIUDAD Y FASE SANCIONADORA

1. Control de legalidad urbanística..... 285
2. Potestad sancionadora de la administración..... 285
2.1. Definición..... 285
2.2. Derecho penal y Derecho administrativo sancionador..... 287
2.3. Principios de la potestad sancionadora, en general..... 289
2.3.1. Fundamento 289
2.3.2. Clases..... 290
2.4. Principios de la potestad sancionadora, en particular 291
2.4.1. Principio de legalidad en sentido amplio 291
2.4.2. Principio de causalidad..... 296
2.4.3. Principio (implícito) de antijuridicidad..... 297
2.4.4. Principio de culpabilidad..... 299
2.4.5. Principio *non bis in idem* 302
2.4.6. Principio de proporcionalidad..... 304
3. Fiscalización y/o Supervisión..... 305
4. Procedimiento administrativo sancionador..... 306
4.1. Debido proceso..... 306
4.2. Debido proceso en sede administrativa 309
4.3. Definición de procedimiento administrativo sancionador .. 310
4.4. Etapas de procedimiento administrativo sancionador..... 311
4.5. Derechos del administrado..... 313
5. Infracciones 314
5.1. Infracciones como falta de realización de deberes o de prohibiciones..... 314

5.2. Clases de infracciones 315
5.3. Tipificación de infracciones 318
6. Sanciones 320
6.1. Tipos de sanciones 320
6.2. Graduación de sanciones 320
6.3. Acumulación de sanciones 321
6.4. Circunstancias eximentes y atenuantes 321
6.5. Medidas correctivas o complementarias 322
6.6. Pérdida de efecto 322
7. Medidas provisionales y cautelares 322

CAPÍTULO VI
CIUDAD Y PROPIEDADES ESPECIALES

1. Propiedades especiales, en general 325
2. Propiedad Exclusiva y Común 325
2.1. Antecedentes 325
2.2. Concepto y elementos configuradores 328
2.3. Constitución del régimen: Reglamento interno 332
2.3.1. Definición y eficacia 332
2.3.2. Aprobación por los propietarios 335
2.3.3. Contenido general 342
2.4. Junta de Propietarios 355
2.4.1. Naturaleza (persona jurídica) y atribuciones 355
2.4.2. Órganos 357
2.4.3. Acuerdos 359
2.4.4. Adquisición de bienes 370

2.4.5. Responsabilidad civil 372
2.4.6. Facturación de servicios públicos 372
2.5. Extinción 375
3. Independización y copropiedad 377
4. Bienes de propiedad exclusiva con servidumbres en centros y galerías comerciales o campos feriales 380
5. Superficie y Propiedad superficiaria 382
5.1. Configuración jurídica y fundamento 382
5.2. Objeto 385
5.3. Contenido 387
5.4. Constitución 388
5.5. Transmisión 391
5.5.1. Transmisión, en general 391
5.5.2. Transmisión total o parcial 392
5.5.3. Sub-superficie 392
5.6. Extinción 393
6. Tiempo Compartido 396
7. Medianería 398
7.1. Definición, naturaleza y fundamento 398
7.2. Modos de adquisición 399
7.3. Legitimados para ejercer el derecho de adquisición 402
7.4. Presunción de medianería 403
7.5. Facultades de la medianería 405
7.6. Cargas de la medianería 407
7.7. Extinción 407

CAPÍTULO VII
CIUDAD Y REGULARIZACIÓN DE EDIFICACIONES

1. Finalidad 409
2. Ámbito de aplicación 410
   2.1. Ámbito material 410
   2.2. Ámbito objetivo 412
   2.3. Ámbito temporal 414
3. Normativa 414
4. Regularización de edificaciones, en particular 415
5. Regularización de propiedad inscrita 416
   5.1. Regularización mediante documento privado de fecha cierta 417
   5.2. Regularización mediante prescripción adquisitiva de dominio 418
6. Regularización de propiedad no inscrita 430
   6.1. Regularización mediante declaración notarial para la primera inscripción 431
   6.2. Regularización mediante título supletorio 432
7. Regularización de área, linderos y/o medidas perimétricas mediante rectificación 435
   7.1. Función de la rectificación 435
   7.2. Modalidades de rectificación 436
   7.3. Procedimiento de rectificación 437
8. Regularización de reglamento interno, junta de propietarios e independización 438

BIBLIOGRAFÍA 441

ANEXOS NORMATIVOS:

- Ley 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible..... 455
- TUO Ley 29090, Ley Reguladora de Habilitaciones Urbanas y Edificaciones, aprobado por D.S. 006-2017-VIVIENDA..... 517
- D.S. 012-2022-VIVIENDA, Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Planificación Urbana del Desarrollo Urbano Sostenible..... 564
- D.S. 022-2006-VIVIENDA, Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible (artículos vigentes: 89 a 98, 108 a 109, 113 a 137)..... 644
- D.S. 029-2019-VIVIENDA, Reglamento de Licencias de Habilitación Urbana y Licencias de Edificación..... 657
- D.L. Nº 1568, Decreto Legislativo del Régimen de la Propiedad Horizontal..... 760