



Construindo um território integrado e sustentável

*instrumentos jurídicos
para uma maior integração
e sustentabilidade territorial*

Construyendo um territorio integrado y sostenible

*instrumentos jurídicos
para una mayor integración
y sostenibilidad territorial*

Coordenação
DULCE LOPES



O presente livro foi realizado no âmbito das atividades da Área de Investigação “Risco, Transparência e Litigiosidade”, integrada no projeto «Desafios Sociais, Incerteza e Direito: Pluralidade | Vulnerabilidade | Indecidibilidade» do Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, financiado pela FCT - Fundação para a Ciência e a Tecnologia - Projeto UIDB/04643/2020; DOI 10.54499/UIDB/04643/2020 - <https://doi.org/10.54499/UIDB/04643/2020>.

EDIÇÃO
Instituto Jurídico
Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

CONCEPÇÃO GRÁFICA
Tipografia Lousanense, Lda.

CONTACTOS
geral@ij.uc.pt
www.uc.pt/fduc/ij
Colégio da Trindade | 3000-018 Coimbra

ISBN
978-989-9075-73-3

DOI
<https://doi.org/10.47907/territoriointegradoesustentavel/livro>

© 2024

Instituto Jurídico | Faculdade de Direito | Universidade de Coimbra



INSTITUTO JURÍDICO
FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE
COIMBRA

Construindo um território integrado e sustentável

*instrumentos jurídicos
para uma maior integração
e sustentabilidade territorial*

Construyendo um territorio integrado y sostenible

*instrumentos jurídicos
para una mayor integración
y sostenibilidad territorial*

Coordenação
DULCE LOPES



INSTITUTO JURÍDICO
FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE
COIMBRA

ÍNDICE

MODELOS TERRITORIALES SOSTENIBLES: MEDIDAS PARA LA LIMITACIÓN DE OFERTA DE SUELO <i>Jorge Agudo González</i> 1 (https://doi.org/10.47907/territoriointegradoesustentavel/01)	
ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO: EM BUSCA DE UM TERRITÓRIO INTEGRADO NO PERU <i>Carmen Guerrero Azañedo</i> 35 (https://doi.org/10.47907/territoriointegradoesustentavel/02)	
SOSTENIBILIDAD Y CRECIMIENTO URBANO - LOS RETOS AMBIENTALES EN LA RENOVACIÓN Y EXPANSIÓN URBANA EN COLOMBIA <i>Gloria Henao González / Juana Hofman Q.</i> 49 (https://doi.org/10.47907/territoriointegradoesustentavel/03)	
JUSTIÇA TERRITORIAL E CIDADES INCLUSIVAS: EM ESPECIAL OS DESAFIOS DA HABITAÇÃO <i>Fernanda Paula Oliveira</i> 87 (https://doi.org/10.47907/territoriointegradoesustentavel/04)	
LA “CIUDAD VERDE” Y LOS RETOS PARA EL DERECHO <i>Giuseppe Piperata</i> 101 (https://doi.org/10.47907/territoriointegradoesustentavel/05)	
CAPTURE DE MAIS-VALIAS URBANÍSTICAS EM PORTUGAL <i>Dulce Lopes</i> 113 (https://doi.org/10.47907/territoriointegradoesustentavel/06)	

SOBRE EL EFECTO RECTOR DEL DERECHO EN EL CONTEXTO DEL MEDIO
AMBIENTE Y LA PROTECCIÓN DEL CLIMA

Kathrin Nitschmann..... 127

(<https://doi.org/10.47907/territoriointegradoesustentavel/07>)

PLANEACIÓN URBANA RESILIENTE ANTE LA AMENAZA DEL
CAMBIO CLIMÁTICO

Salvador Rosas Barrera..... 157

(<https://doi.org/10.47907/territoriointegradoesustentavel/08>)

“MOSAICO REGULATÓRIO”: AS NORMAS DE REFERÊNCIA DA ANA
PARA A REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO
BÁSICO À LUZ DA LEI N. 14.026/2020

Thiago Marrara..... 193

(<https://doi.org/10.47907/territoriointegradoesustentavel/09>)

LA CONSTRUCCIÓN DEL MARCO REGULATORIO DE LA ORDENACIÓN
DEL TERRITORIO Y LA PLANIFICACIÓN URBANA EN EL PERÚ:
PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS

Diego Zagarra Valdivia / Gianpierre Valverde Encarnación 219

(<https://doi.org/10.47907/territoriointegradoesustentavel/10>)

GOBIERNO DEL TERRITORIO Y VALORIZACIÓN DE LOS PUEBLOS
HISTÓRICOS EN ITALIA

Gabriele Torelli..... 275

(<https://doi.org/10.47907/territoriointegradoesustentavel/11>)

LA CONSTRUCCIÓN DEL MARCO REGULATORIO DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y LA PLANIFICACIÓN URBANA EN EL PERÚ: PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS¹

(<https://doi.org/10.47907/territoriointegradoesustentavel/10>)

DIEGO ZEGARRA VALDIVIA²

GIANPIERRE VALVERDE ENCARNACIÓN³

Resumen: El objeto de la presente trabajo es exponer los resultados de la revisión, estudio y análisis del marco regulatorio vigente de la planificación urbana y la ordenación del territorio en el Perú con el propósito de identificar sus principales características. Para ello, se ha hecho una revisión minuciosa de la organización institucional, las políticas públicas, y la normativa vigente y en proyecto a través de una metodología que incorpora un análisis estructural, histórico y comparativo de las dos instituciones que son materia de estudio.

Palabras clave: Ordenación del territorio; Planificación urbana; Derecho Administrativo Perú.

¹ El presente trabajo se inserta dentro del Proyecto de Investigación del Grupo de Investigación en Derecho Administrativo (GIDA) de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), denominado “Ordenación territorial y desarrollo urbanístico: su alcance en poblaciones vulnerables”, con código ID 595. Este resultó ganador del Concurso Anual de Proyectos de Investigación – CAP 2018 del Vicerrectorado de Investigación de la PUCP.

² Profesor Principal de Derecho Administrativo de la Pontificia Universidad Católica del Perú, investigador RENACYT P0012951.

³ Abogado summa cum laude por la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Abstract: The purpose of this paper is to present the results of the review, study and analysis of the current regulatory framework for urban planning and land use planning in Peru in order to identify its main characteristics. To this end, a thorough review of the institutional organization, public policies, and current and proposed regulations has been carried out through a methodology that incorporates a structural, historical and comparative analysis of the two institutions under study.

Key words: Land use planning; Urban planning; Administrative law Perú.

Introducción

El presente artículo tiene por objeto dar cuenta de las principales características del proceso de construcción del marco regulatorio de la ordenación del territorio y la planificación urbana en el Perú. Dicho estudio se justifica porque mediante este es posible aproximarnos a un análisis de sus elementos, su alcance y sus principales aspectos configurativos.

Para concretar la finalidad planteada, realizamos un enfoque metodológico que parte de una breve referencia al modelo de Estado, una revisión de la estructura y competencias de los órganos de la administración en sus tres niveles (central, regional y local) en materia de ordenación del territorio y planificación urbana, seguido de la sistematización de las políticas públicas aprobadas por el Gobierno central y de una reseña del marco normativo, incluidos los proyectos de ley que han sido planteados.

A partir de la revisión efectuada, se identificarán y analizarán los aspectos que caracterizan el momento actual del marco regulatorio peruano de la ordenación del territorio y la planificación urbana. Finalmente, se presentan unas breves conclusiones.

1. La organización institucional de la ordenación del territorio y la planificación urbana en el Perú

Para comprender de manera integral el marco institucional de la ordenación del territorio y la planificación urbana en el Perú, se requiere de una explicación de las características de la organización de su

administración pública. También es necesario explicar la técnica de la descentralización y su aplicación en el modelo de Estado definido por la Constitución de 1993.

Un primer aspecto que caracteriza las administraciones públicas en el ordenamiento jurídico peruano es que estas son siempre institucionales; esto es, se encuentran organizadas por una persona jurídica superior de la que forman parte, que las dota de los medios personales y materiales para desarrollar su función y a la que finalmente se imputa su actuación⁴.

Sobre el modelo del Estado peruano, desde un enfoque constitucional, el artículo 43 de nuestra Constitución de 1993⁵ establece que el Estado es uno e indivisible, y su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, organizado según el principio de separación de poderes. Asimismo, el artículo 189 de nuestro texto constitucional establece que “el territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local”.

Por su parte, el artículo 191 dispone que “los gobiernos regionales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia” y que estos “coordinan con las municipalidades sin interferir sus funciones y atribuciones”. A ello se vincula lo dispuesto en el artículo 194, según el cual “las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia”.

A partir de lo expuesto, es posible señalar que el Estado peruano está organizado en una estructura orgánica indivisible pero descentralizada, sin descartar las coordinaciones respectivas entre todos los niveles de gobierno. Respecto del carácter descentralizado de la administración pública peruana cabe distinguir los siguientes tres elementos:

- a) La personalidad jurídica de cada órgano, pues no resulta posible organizar un órgano sin contar con esta . . .
- b) La atribución de competencias, es decir, deben determinarse de manera concreta las competencias que cada órgano tiene,

⁴ A. ABRUÑA PUYOL, *Delimitación jurídica de la Administración Pública en el ordenamiento peruano*, Lima: Palestra, 2010, 158.

⁵ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ, Congreso Constituyente Democrático (1993).

lo cual implica un traspaso de atribuciones, generándose competencias compartidas o exclusivas en favor de los órganos descentralizados . . .

c) La unidad y coherencia del Estado⁶.

En el marco de las disposiciones constitucionales citadas, el desarrollo legislativo del modelo de Estado se ha realizado en la Ley n.º 27783, Ley de Bases de la Descentralización. Esta incorpora en su artículo 3 la finalidad de la descentralización: “El desarrollo integral, armónico y sostenible del país mediante la separación de competencias y funciones; y el equilibrado ejercicio del poder de los tres niveles de gobierno en beneficio de la población”⁷.

El referido cuerpo normativo recoge en su artículo 4 los siguientes principios que inspiran la descentralización:

- a) Permanencia: constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, cuyo efecto vinculante alcanza a todos los Poderes del Estado, Organismos Constitucionales Autónomos y al Gobierno en su conjunto.
- b) Dinamicidad: es un proceso constante y continuo, se ejecuta en forma gradual por etapas, previendo la adecuada asignación de competencias y la transferencia de recursos del nivel central hacia los gobiernos regionales y los gobiernos locales; promueve la integración regional y la constitución de macro regiones. Exige una constante sistematización, seguimiento y evaluación de los fines y objetivos, así como de los medios e instrumentos para su consolidación.
- c) Irreversibilidad: el proceso debe garantizar, en el largo plazo, un país espacialmente mejor organizado, poblacionalmente mejor distribuido, económica y socialmente más justo y equitativo, ambientalmente sostenible, así como políticamente institucionalizado.
- d) Democracia: es una forma de organización democrática del Estado que se desarrolla en los planos político, social, económico, cultural, administrativo y financiero. Promueve la igualdad de

⁶ A. VERGARA, “Marco jurídico de la descentralización administrativa”, *Revista Chilena de Derecho*, 18/3, (1991), 411-449, 438-439.

⁷ LEY n.º 27783, Ley de Bases de la Descentralización, Congreso de la República del Perú (2002-07-20).

oportunidades para el acceso a mayores niveles de desarrollo humano en cada ámbito, y la relación (entre) Estado y Sociedad, basada en la participación y concertación en la gestión de gobierno.

- e) Integridad: abarca e interrelaciona a todo el conjunto del Estado en el espacio nacional, así como las actividades privadas en sus diversas modalidades, mediante el establecimiento de reglas jurídicas claras que garanticen el desarrollo integral del país.
- f) Subsidiariedad: las actividades de gobierno en sus distintos niveles alcanzan mayor eficiencia, efectividad y control de la población si se efectúan descentralizadamente. La subsidiariedad supone y exige que la asignación de competencias y funciones a cada nivel de gobierno sea equilibrada y adecuada a la mejor prestación de los servicios del Estado a la comunidad.
- g) Gradualidad: el proceso de descentralización se realiza por etapas en forma progresiva y ordenada, conforme a criterios que permitan una adecuada y clara asignación de competencias y transferencias de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales, evitando la duplicidad⁸.

Los citados principios se ven reflejados en normas posteriores, como son la Ley n.º 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales⁹, y la Ley n.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, las cuales explicaremos más adelante en función del aporte que brindan en materia de planificación urbana y ordenación del territorio. En ellas se desarrollan las competencias de estos niveles de gobierno de manera articulada con el Gobierno central, pero manteniendo también la autonomía necesaria para llevar a cabo sus funciones de manera eficiente.

Efectuada esta breve revisión del modelo del Estado peruano, a continuación, veremos cómo las características y principios antes identificados se han incorporado en el diseño institucional de la ordenación del territorio y la planificación urbana, esto es, en la atribución de competencias, cuyo modelo descentralizado recae en los Gobiernos regionales y en los Gobiernos locales.

⁸ LEY n.º 27783, Ley de Bases de la Descentralización.

⁹ LEY n.º 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Congreso de la República del Perú (2002-11-18).

2.1. Antecedentes institucionales de la planificación urbana y la ordenación del territorio

Como se había adelantado, el marco regulatorio que sostiene las actividades de la planificación urbana y la ordenación del territorio en el Perú se explica a partir del ámbito institucional, de políticas públicas y normativo. Cada uno de estos cumplió y cumple un rol importante durante la configuración del marco regulatorio. El diseño institucional ha tenido un desarrollo caracterizado por haber variado su esquema y asignación de competencias desde las primeras referencias con las que se puede contar en el ordenamiento jurídico peruano. Por ello, para comprender los aspectos característicos de la vigente institucionalidad de la planificación urbana y la ordenación del territorio, es importante revisar los antecedentes institucionales de manera que sea posible alcanzar una apreciación integral del desarrollo de este ámbito hasta la actualidad.

a) En materia de planificación urbana

Las primeras referencias institucionales de las que podemos dar cuenta son las que corresponden a la planificación urbana. En los años cuarenta y sesenta, podemos identificar la actividad pionera del Instituto de Urbanismo y Planificación en el Perú (IUPP), fundado en 1944, cuyo impulso desde el sector privado tuvo como primera motivación contar con arquitectos especializados en urbanismo y la posibilidad de plantear una legislación vinculada a este ámbito que se adapte a las ciudades del país¹⁰.

En paralelo, en el ámbito de la administración pública, en 1946 fue creada la Oficina Nacional de Planeamiento y Urbanismo (ONPU) mediante la Ley n.º 10723, Ley que Crea la Oficina Nacional de Planeamiento y Urbanismo, y el Consejo Nacional de Urbanismo¹¹. Esta

¹⁰ J. HUAPAYA, *Fernando Belaúnde Terry y el ideario moderno. Arquitectura y urbanismo en el Perú entre 1936 y 1968*, Lima: Universidad Nacional de Ingeniería, 2014, 185.

¹¹ LEY n.º 10723, Ley que Crea la Oficina Nacional de Planeamiento y Urbanismo y el Consejo Nacional de Urbanismo, Congreso de la República del Perú (1946-12-30).

fue la primera entidad administrativa dedicada a la planificación física de los centros poblados en el Perú¹², que tuvo por cometido la coordinación y dirección de la labor urbanística de las reparticiones técnicas del Gobierno y los municipios, a lo que sumó el estudio y formulación de los planes reguladores y de extensión de las ciudades y pueblos de la república.

Posteriormente, en 1961, gracias al trabajo conjunto de la Organización de Estados Americanos, la Univesidad de Yale y la Universidad Nacional de Ingeniería se creó el Instituto de Planeamiento Urbano de Lima (IPL). Al año siguiente, se fundó el Instituto Nacional de Planificación (INP) mediante el Decreto Ley n.º 14220¹³. Esta norma creó el Sistema Nacional de Planificación del Desarrollo Económico y Social del País, cuyo propósito fue mejorar las condiciones de vida de la población mediante una planificación descentralizada, que procure el desarrollo económico y social¹⁴.

En 1969, mediante el Decreto Ley n.º 17271¹⁵, se creó el Ministerio de Vivienda, que asumió la labor de orientar la planificación urbana, mejorar las condiciones de vivienda de la población, entre otras funciones. En 1975, su denominación cambió a Ministerio de Vivienda y Construcción, en virtud del Decreto Ley n.º 20711¹⁶. Así, se le asignó entre sus nuevas funciones planificar, regular y controlar la actividad de construcción en el país con el objetivo de facilitar el cumplimiento de las metas de los sectores. Por ello, se considera que, en

¹² R. CASTILLO, “La planificación urbana en el Perú 1947-2007: ¿del urbanismo mágico a la planificación del desarrollo urbano sostenible? Apuntes para una biografía y una propuesta”, *Lima CAP* 1/4 (2007), 18-23, 19.

¹³ DECRETO LEY n.º 14220, Decreto Ley que Da Inicio a la Creación del Sistema Nacional de Planificación del Desarrollo Económico y Social del País, Junta de Gobierno (1962-10-30).

¹⁴ Este decreto ley ha sido considerado por la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) como el “inicio formal a la planificación en el país”, conforme a la exposición de motivos del Decreto Legislativo n.º 1088, Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.

¹⁵ DECRETO LEY n.º 17271, Decreto Ley de Acuerdo al Estatuto del Gobierno Revolucionario como Uno de los Objetivos Básicos de su Acción se Determina el Número de Ministerios, sus Denominaciones y Funciones, Presidencia de la República (1968-12-7).

¹⁶ DECRETO LEY n.º 20711, Decreto Ley Ministerio de Vivienda Cambiará Denominación desde el 1-1-1975, Presidencia de la República (1974-09-04).

el periodo de 1969 a 1980, el Ministerio de Vivienda y Construcción tuvo a su cargo la planificación urbana en el país¹⁷.

Durante el periodo de 1981 a 1991, los Gobiernos locales empezaron a asumir funciones de planificación urbana. Sin embargo, al no contar con la capacidad técnica ni la experiencia suficiente, se requirió el apoyo privado¹⁸. Ello evidenció la necesidad de contar con el apoyo del Gobierno central. Así, en 1981, se creó el Instituto Nacional de Desarrollo Urbano (INADUR) mediante el Decreto Legislativo n.º 144, Ley del Instituto Nacional de Desarrollo Urbano, cuya finalidad fue

conducir las actividades de investigación y promoción de estudios de planificación de los asentamientos humanos. También apoyó a los municipios en la identificación, preparación e implementación de sus planes, programas y proyectos específicos de desarrollo local. En ese sentido, ayudó a la capacitación del personal responsable de estas funciones, evaluó y difundió sus logros, y los asesoró en la financiación de sus metas de desarrollo¹⁹.

Esta evolución institucional también contó con un desarrollo descentralizado pero limitado. Así, dos de las principales municipalidades del Perú como son Lima y Arequipa crearon sus instituciones municipales de planificación urbana. En el caso de Lima, en 1991 se creó el Instituto Metropolitano de Planificación (IMP) mediante Acuerdo de Concejo n.º 032-MML como órgano público descentralizado de la Municipalidad Provincial de Lima Metropolitana. De acuerdo con su estatuto, el objeto del IMP es “orientar, promover, conducir y evaluar la planificación del desarrollo de mediano y largo plazo del área metropolitana y la provincia de Lima”²⁰.

¹⁷ R. CASTILLO, “La planificación urbana en el Perú 1947-2007: ¿del urbanismo mágico a la planificación del desarrollo urbano sostenible? Apuntes para una biografía y una propuesta”, 19.

¹⁸ R. CASTILLO, “La planificación urbana en el Perú 1947-2007: ¿del urbanismo mágico a la planificación del desarrollo urbano sostenible? Apuntes para una biografía y una propuesta”, 19.

¹⁹ DECRETO LEGISLATIVO n.º 144, Ley del Instituto Nacional de Desarrollo Urbano, Presidencia de la República (1981-06-15).

²⁰ ACUERDO DE CONCEJO n.º 089, Estatuto del Instituto Metropolitano de Planificación, Municipalidad Metropolitana de Lima (1998).

En el caso de Arequipa, en 2014, se creó el Instituto Municipal de Planeamiento de Arequipa (Impla) mediante Ordenanza Municipal n.º 875 como un órgano público descentralizado de la Municipalidad Provincial de Arequipa. Sus principales objetivos (artículo 3) fueron “organizar, dirigir, orientar, promover, conducir y evaluar en forma integral y sistémica el proceso de planificación del desarrollo de corto, mediano y largo plazo de la provincia de Arequipa en concordancia con las políticas sectoriales, nacionales, regional como local”²¹.

b) En materia de ordenación del territorio

Respecto a la ordenación del territorio, ésta ha tenido un desarrollo institucional más reciente, de ahí que en los antecedentes le precede la planificación urbana. En la actualidad, su rectoría e impulso recae en el Ministerio del Ambiente (Minam), es decir, corresponde a la administración sectorial del Gobierno central.

La labor del Minam ha respondido a la necesidad de contar con un enfoque ambiental y de sostenibilidad. Sin embargo, existe un debate en torno a si la perspectiva ambiental es suficiente para cubrir los objetivos de la ordenación del territorio. En relación con ello hemos expresado que se ha sobredimensionado el componente ambiental en claro detrimento de las otras dimensiones que también confluyen alrededor de dicha función administrativa²².

Si bien la ordenación del territorio se ha visibilizado en el Perú en los últimos años gracias a la iniciativa del Minam, se trata de una función administrativa que no es exclusiva de un sector del Gobierno central, sino que se constituye en una visión holística del territorio, en todos los planos, que busca compatibilizar los aspectos económicos, sociales y ambientales²³. Es claro entonces que, por los fines a los que

²¹ ORDENANZA MUNICIPAL n.º 875, Municipalidad Provincial de Arequipa (2014-07-03).

²² D. ZEGARRA, “Hacia una redefinición del enfoque actual de la ordenación del territorio en el Perú”. En D. ZEGARRA, coord., *La proyección del Derecho Administrativo peruano. Estudios por el centenario de la Facultad de Derecho de la PUCP*, Lima: Palestra, 2019, 361-383, 12.

²³ C. RODRÍGUEZ / S. REYES, “Propuesta metodológica para la elaboración de un plan de ordenación territorial sustentable”, *Proyección* 4 (2008) 1-37.; D. ZEGARRA, “Ordenación del territorio: introducción a su estudio en el Derecho Administrativo peruano”. En J. PANDO VÍLCHEZ *et al.*, *El Derecho Administrativo como instrumento al*

está orientada la ordenación del territorio, su atribución competencial debe realizarse desde una perspectiva descentralizada.

2.2. Entidades competentes

Un aspecto común entre la planificación urbana y la ordenación del territorio es la asignación de competencias en estas materias al Gobierno central, y a los Gobiernos regionales y locales. La configuración de este esquema competencial se sustenta, como veremos a continuación, en el diseño descentralizado que caracteriza al Estado peruano, en el que una materia puede ser desarrollada por un ministerio o por una municipalidad provincial o distrital, dependiendo del ámbito competencial que detenten.

a) Entidades con competencias en planificación urbana

La institucionalidad vigente de la planificación urbana recae en los tres niveles de gobierno, esto es, central, regional y local o municipal. Las competencias y funciones atribuidas a cada nivel de gobierno se encuentran dispuestas principalmente en la Ley n.º 27783, Ley de Bases de Descentralización, la Ley n.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, Ley n.º 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y Ley n.º 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible.

La Ley de Bases de Descentralización dispuso los parámetros del proceso de descentralización en el país. Así, dictaminó la distribución de las competencias en los tres niveles de gobierno, las cuales clasificó como exclusivas y compartidas bajo un enfoque de unidad, pero de funcionamiento descentralizado. Este esquema de descentralización adoptado por el Estado peruano supuso que cada nivel de gobierno asumiría competencias en todas las materias incluida la de la planificación urbana. De esa manera, no es extraño advertir que los Gobiernos locales y regionales detenten competencias al igual que el Gobierno central, pero aquellos están proscritos de sobrepasar o contravenir las disposiciones de este último por el mandato del modelo unitario consagrado en la Constitución de 1993.

servicio del ciudadano. Memorias del VIII Congreso de Derecho Administrativo, Lima: Palestra, 2018, 377-406.

Con relación a la Ley Orgánica de Municipalidades, esta norma atribuyó a las municipalidades competencias para planificar integralmente el desarrollo local. Específicamente, el artículo 79 de la Ley n.º 27972 previó que, entre las funciones de los Gobiernos locales, se encuentran las siguientes:

- Aprobar el Plan de Acondicionamiento Territorial de nivel provincial, que identifique las áreas urbanas y de expansión urbana, así como las áreas de protección o de seguridad por riesgos naturales, las áreas agrícolas y las áreas de conservación ambiental.
- Aprobar el Plan de Desarrollo Urbano, el Plan de Desarrollo Rural, el Esquema de Zonificación de áreas urbanas, el Plan de Desarrollo de Asentamientos Humanos y demás planes específicos de acuerdo con el Plan de Acondicionamiento Territorial.
- Pronunciarse respecto de las acciones de demarcación territorial en la provincia²⁴.

Sumada a estas dos normas, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales dispone la asignación de competencias en materia de planificación urbana para los Gobiernos regionales en el artículo 58 bajo el título de “vivienda y saneamiento”. Así, se dispone que los Gobiernos regionales están investidos de facultades para formular, aprobar y evaluar los planes y políticas regionales en materia de planificación urbana en armonía con los planes locales y supeditados a las disposiciones del Gobierno central.

Así, por un lado, los Gobiernos locales cumplen la función de planificar el desarrollo local, y organizar el espacio físico y los usos del suelo en sus respectivas circunscripciones geográficas. Por otro lado, los Gobiernos regionales alinean dichos fines a un plan de desarrollo integrado y regional que pondere adecuadamente cada plan municipal.

La última norma entrada en vigor fue la Ley de Desarrollo Urbano Sostenible. Ésta implementa un sistema de asignación de competencias claras y específicas, inspirado en la técnica de la descentralización administrativa. Así pues, esta ley, en primer lugar, determina que la rectoría de la planificación urbana recae en el Ministerio de Vivienda,

²⁴ LEY n.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, Congreso de la República del Perú (2003-05-27).

Construcción y Saneamiento (MVCS)²⁵, que ejerce competencias en materia de planificación urbana en coordinación con los Gobiernos regionales y locales. Sobre la base de esta asignación de funciones, en segundo lugar, se ha dispuesto entre las obligaciones de los Gobiernos locales elaborar y mantener actualizados los planes para el acondicionamiento territorial y desarrollo urbano correspondientes en armonía con la Política Nacional de Ordenamiento Territorial que apruebe el Consejo de Ministros, entre otras políticas nacionales.

En cuanto al rol de los Gobiernos regionales y locales, esta norma refrenda las competencias concedidas por sus leyes orgánicas. A la vez, reitera la vinculación jerárquica que debe existir entre las disposiciones y planes dictados por el MVCS y las emitidas por los Gobiernos regionales y locales, que supeditan su actividad de planificación urbanística, bajo un esquema de articulación entre todas estas instituciones.

b) Entidades competentes en ordenación del territorio

Como ha sido señalado, en el Perú, en materia de ordenación del territorio, la rectoría la detenta el Minam. Esta entidad ha asimilado en su estructura dicha función administrativa, que, a su vez, es llevada a cabo por el Viceministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales.

Este órgano ejerce competencias específicas en materia de “conservación y uso sostenible de los recursos naturales, diversidad biológica, cambio climático y desertificación, y el manejo de los suelos”²⁶. El artículo 10 del Reglamento de Organización y Funciones del Minam señala que el viceministerio tiene entre sus funciones diseñar la política, los criterios, las herramientas y los procedimientos de carácter general para el ordenamiento territorial ambiental en el marco de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial.

Sin embargo, esta configuración competencial de la ordenación del territorio no es la más adecuada. Ello se debe a que, por su propia naturaleza, la rectoría debe recaer en un órgano como la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) que le dé importancia a su carácter

²⁵ LEY n.º 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible, Congreso de la República del Perú (2021-07-25), artículo 10.

²⁶ DECRETO SUPREMO n.º 012-2009-MINAM, Política Nacional del Ambiente, Ministerio del Ambiente (2009-05-22).

multidimensional, y tenga la estructura y funcionalidad institucional para realizar una coordinación entre las entidades competentes en todos los niveles de gobierno.

Así, en el año 2017, con la aprobación de su Reglamento de Organización y Funciones, mediante el Decreto Supremo n.º 022-2017-PCM, la PCM empezó a llevar a cabo actividades relacionadas con la ordenación del territorio. Un primer paso fue la creación del Viceministerio de Gobernanza Territorial con el propósito de “articular las intervenciones del Poder Ejecutivo en el territorio, para lo cual establecerá los mecanismos de coordinación y articulación entre las entidades del gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales”²⁷. Posteriormente, en julio de 2021, con la aprobación del nuevo Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la PCM, mediante el Decreto Supremo n.º 126-2021-PCM²⁸, se ratificó que corresponde al referido viceministerio la coordinación de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial.

De acuerdo con las competencias del Minam y la PCM antes descritas, se puede afirmar que estos ejercen sus funciones en materia de ordenación del territorio en coordinación con los Gobiernos regionales y locales. Así, por ejemplo, conforme al artículo 50 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, estos cumplen la función de programar y desarrollar acciones que impulsen una distribución territorial de la población en función de las potencialidades del desarrollo regional, así como formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia ambiental y de ordenación del territorio, las cuales deben desarrollarse en concordancia con los planes de los Gobiernos locales.

En lo que respecta a los Gobiernos locales, estos también cuentan con funciones en materia de ordenación del territorio previstas en el artículo 9 de la Ley Orgánica de Municipalidades, la cual establece las funciones de los Gobiernos locales en materia de desarrollo urbano

²⁷ DECRETO SUPREMO n.º 022-2017-PCM, Decreto Supremo que Aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, Presidencia de la República (2017-02-28).

²⁸ El texto integrado del nuevo ROF se aprobó mediante RESOLUCIÓN MINISTERIAL n.º 156-2021-PCM, Resolución Ministerial que Aprueba el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, Presidencia del Consejo de Ministros (2021-07-17).

y acondicionamiento territorial. Por su parte, el artículo 73 dispone como competencias y funciones específicas de las municipalidades provinciales planificar integralmente el desarrollo local y la ordenación del territorio.

2.3. La asignación de competencias en materia de ordenación del territorio formuladas en el Proyecto de Ley General de Ordenamiento Territorial

Desde hace más de dos años la PCM, a través del Viceministerio de Gobernanza Territorial, ha emprendido la labor de elaborar el Proyecto de Ley General de Ordenamiento Territorial, que hasta la actualidad no ha podido concretarse. Sin embargo, este Proyecto de Ley propone la implementación de cambios necesarios para los tres ámbitos que constituyen el marco regulatorio: la institucionalidad, las políticas públicas y la normativa.

Acerca de la institucionalidad, el aspecto esencial que busca reformular el proyecto de ley es la asignación de la rectoría de la ordenación del territorio a la PCM en lugar del Minam. Esto se basa en la creación del Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial (Sinadot), el cual es descrito como “un sistema funcional, multisectorial, sinérgico, descentralizado y participativo con la finalidad de fomentar la articulación entre el sector público y la sociedad civil”²⁹. Entre sus objetivos se encuentran los siguientes:

- a) Asegurar el cumplimiento de políticas públicas en materia de ordenamiento territorial, que requieren la participación sinérgica y articulada de los integrantes del sistema.
- b) Articular y armonizar objetivos, prioridades, metas, capacidades y recursos, para el ordenamiento territorial, a nivel intergubernamental e intersectorial.
- c) Promover la gestión de estrategias, planes, programas y proyectos para el ordenamiento territorial, a nivel intergubernamental e intersectorial.
- d) Promover la participación del sector público y privado, de la sociedad civil, entre otros, en las diferentes etapas del proceso de ordenamiento territorial.

²⁹ PROYECTO DE LEY, Ley General de Ordenamiento Territorial, Presidencia del Consejo de Ministros (2021).

- e) Producir, compartir y disponer de la información y evidencia necesarias para la formulación de estrategias, planes, programas y proyectos en materia de ordenamiento territorial.
- f) Promover la investigación y generación de conocimiento, y fortalecimiento de capacidades y potencialidades del sector público y privado en materia de ordenamiento territorial³⁰.

Asimismo, en línea con la finalidad de fomentar la articulación con la sociedad civil, se ha propuesto que la conformación del Sinadot sea la siguiente:

- a) La Presidencia del Consejo de Ministros, como ente rector.
- b) Los Ministerios, Organismos Públicos, entre otras entidades públicas de nivel nacional vinculadas con el ejercicio del ordenamiento territorial.
- c) Los Gobiernos regionales, locales y centros poblados.
- d) Las entidades privadas y empresas del Estado que desarrollan acciones vinculadas al ordenamiento territorial.
- e) Las instituciones comunitarias, asociaciones, sociedad civil y demás actores territoriales que participen de las etapas del proceso de ordenamiento territorial.

A partir de lo anterior, se aprecia que la nueva rectoría recaída en la PCM frente al Minam, introducida por el Proyecto de Ley, es consecuencia del concepto más amplio de ordenación del territorio que se ha venido adoptando. Este cambio permitirá una mayor unidad en la materia y una mejor articulación con los Gobiernos regionales y locales, que ya tienen competencias sobre ella.

3. La planificación urbana y la ordenación del territorio como políticas públicas en el Perú

La adopción de las políticas públicas en materia de ordenación del territorio y planificación urbana en los últimos veinte años puede clasificarse en dos ejes. El primero refiere a las políticas públicas supranacionales adoptadas por el Estado peruano y el segundo corresponde a las políticas de alcance nacional adoptadas por el Gobierno nacional.

³⁰ PROYECTO DE LEY, Ley General de Ordenamiento Territorial (2021)

La revisión de las políticas supranacionales y nacionales nos permite advertir que sí existe un punto de partida de implementación de políticas públicas sobre estas dos materias, instituido en la suscripción del Acuerdo Nacional³¹. Hemos observado que los desarrollos de políticas tanto para la ordenación del territorio como para la planificación urbana se formulan a partir de las políticas de Estado 8, 19, 21, 32, 33 y 34, las cuales complementarán su desarrollo con la publicación del Plan Bicentenario. Con ese primer insumo que supuso el Acuerdo Nacional, se fueron gestando y aprobando políticas de alcance nacional, primero, para la planificación urbana, cuyo instrumento más antiguo data del 2006 con el Plan Nacional de Vivienda 2006-2015³² y, luego, para la ordenación del territorio, cuya referencia más lejana se remonta al 2009 con la Política Nacional del Ambiente³³.

Cabe realizar dos anotaciones adicionales sobre la evolución de las políticas. Por un lado, es notoria la influencia del sector ambiental en el proceso de configuración de la ordenación del territorio. Por otro lado, actualmente, no existe una política nacional de ordenación del territorio que exprese la naturaleza y los fines de esta figura, a diferencia de la planificación urbana, que desde su primera mención en 2006 ha mantenido una vocación fundada en la habitabilidad y el derecho a la vivienda. La más integral ha sido la última Política Nacional de Vivienda y Urbanismo (PNVU) con Horizonte Temporal al 2030³⁴.

3.1. Políticas públicas supranacionales adoptadas por el Estado peruano

En la introducción de este apartado, se han identificado los tipos de categorías en que se agrupa el marco de políticas públicas vinculadas a la planificación urbana y la ordenación del territorio. Así, se busca con su adopción integrar todos los elementos esenciales e interrelacionados con ellas, es decir, los *stakeholders*, desde un nivel supranacional

³¹ ACUERDO NACIONAL, Unidos para crecer, 2002.

³² PLAN NACIONAL DE VIVIENDA 2006-2015, Vivienda para todos, Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (2006).

³³ DECRETO SUPREMO n.º 012-2009-MINAM, Política Nacional del Ambiente.

³⁴ DECRETO SUPREMO n.º 012-2021-VIVIENDA, Política Nacional de Vivienda y Urbanismo con Horizonte Temporal al 2030, Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (2021-07-15).

hasta uno de categoría local, como podremos precisar con el avance de las secciones de este trabajo.

Sobre las políticas públicas supranacionales, la más importante sobre planificación urbana y ordenación territorial es la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, compuesta por los Objetivos de Desarrollo Sostenible³⁵. Este documento postula políticas orientadas a lograr un desarrollo sostenible en los países adheridos a esta agenda. Si bien dichas políticas no son jurídicamente vinculantes, representan objetivos categorizados en segmentos críticos en los que los países deben colocar todo su esfuerzo para conseguir el ansiado desarrollo.

De los 17 objetivos, identificamos en 9 de ellos una vinculación marcada con las funciones administrativas de ordenación del territorio y de planificación urbana. Ello se debe a que estas constituyen técnicas de armonización de un territorio y sus usos a fin de que su aprovechamiento sea sostenible a la luz de una visión holística, como de manera más detallada debe serlo en una urbe en específico.

Del mismo modo, el Marco Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 es el documento de política internacional en que se pueden identificar elementos vinculados a la utilización de la ordenación del territorio y la planificación urbana. Del referido documento deben destacarse las cuatro prioridades que se postulan y en cuyo contenido se incorporan planes, metas y líneas de acción asociadas a los aspectos estructurales de la política de ordenación del territorio y planificación urbana que nuestro país necesita adoptar.

Estas prioridades son a) la comprensión del riesgo de desastres, b) el fortalecimiento de la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo, c) la inversión en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia y d) el aumento en la preparación para casos de desastres a fin de dar una respuesta eficaz y reconstruir mejor en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción³⁶.

³⁵ ONU (Organización de las Naciones Unidas), *Objetivos de desarrollo sostenible* [online], Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, 2015, [recuperado 6 de enero 2023], Recuperado de <<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>>.

³⁶ ONU (Organización de las Naciones Unidas), *Marco Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*, 2015.

3.2. Políticas de Estado vinculadas a la ordenación del territorio y planificación urbana adoptadas en el Perú

Al inicio de esta sección, se adelantó que el punto de partida del proceso de configuración de las políticas públicas sobre estas materias fue la suscripción del Acuerdo Nacional. En este se definieron, en el año 2002, las políticas que pueden agruparse en los cuatro grandes objetivos que contienen las líneas de acción del Estado peruano para definir un rumbo para el desarrollo sostenible en el país.

Los grupos en los que se pueden ubicar las 35 políticas de Estado son a) fortalecimiento de la democracia y Estado de derecho, b) desarrollo con equidad y justicia social, c) promoción de la competitividad del país y d) afirmación de un Estado eficiente, transparente y descentralizado.

Como se ha señalado, las políticas de Estado que desarrollan los lineamientos, objetivos, acciones y metas sobre la ordenación territorial y la planificación urbana están contenidas dentro de las políticas 8, 19, 21, 32, 33 y 34 del Acuerdo Nacional. A través de la política 8, referida a la descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido en el Perú, el Estado peruano se compromete a “desarrollar una integral descentralización política, económica y administrativa, transfiriendo progresivamente competencias y recursos del gobierno nacional a los gobiernos locales”³⁷.

La política 19 sobre el desarrollo sostenible y gestión ambiental expresa el compromiso del Estado para integrar la política nacional ambiental con las políticas económicas, sociales, culturales y de ordenación del territorio para contribuir a superar la pobreza y lograr “el desarrollo sostenible en el Perú”³⁸. Para alcanzar ello, se destaca la búsqueda del fortalecimiento de la institucionalidad de la gestión ambiental, y la promoción de la ordenación del territorio y la planificación urbana.

La política de Estado más vinculada a la planificación urbana es la 21, sobre desarrollo en infraestructura y vivienda. Esta política supone un compromiso estatal para desarrollar

la infraestructura y la vivienda con el fin de eliminar su déficit, hacer al país más competitivo, permitir su desarrollo sostenible

³⁷ ACUERDO NACIONAL, Unidos para crecer, 2002.

³⁸ ACUERDO NACIONAL, Unidos para crecer, 2002.

y proporcionar a cada familia las condiciones necesarias para un desarrollo saludable en un entorno adecuado. El Estado, en sus niveles nacional, regional y local, será el facilitador y regulador de estas actividades y fomentará la transferencia de su diseño, construcción, promoción, mantenimiento u operación, según el caso, al sector privado³⁹.

En cuanto a la política 32 sobre gestión del riesgo de desastres, es importante rescatar el compromiso del Estado de “promover una política de gestión del riesgo de desastres con la finalidad de proteger la vida, la salud y la integridad de las personas”. Así, se busca reducir la vulnerabilidad con equidad e inclusión, y tomar acciones preventivas de reubicación y de impedimento de asentamiento en zonas de vulnerabilidad geofísica.

Otra política vinculada a la ordenación territorial es la número 33, sobre los recursos hídricos. Esta está orientada a

asegurar el acceso universal al agua potable y saneamiento a las poblaciones urbanas y rurales de manera adecuada y diferenciada, fortalecer la institucionalidad en la gestión integrada de los recursos hídricos, asegurar que los actores que intervienen en las cuencas las protejan, rehabiliten y compensen ambientalmente los impactos negativos que generen, entre otros⁴⁰.

La sexta política, la 34, aborda la ordenación y gestión territorial. Por medio de esta política, el Estado peruano se compromete a

impulsar un proceso estratégico, integrado, eficaz y eficiente de ordenamiento y gestión territorial que asegure el desarrollo humano en todo el territorio nacional, en un ambiente de paz. Este proceso se basará en el conocimiento y la investigación de la excepcional diversidad del territorio y la sostenibilidad de sus ecosistemas; en la articulación intergubernamental e intersectorial; en el fomento de la libre iniciativa pública y privada; y en la promoción del diálogo, la participación ciudadana y la consulta previa a los pueblos

³⁹ ACUERDO NACIONAL, Unidos para crecer, 2002.

⁴⁰ Secretaría Ejecutiva del Acuerdo Nacional, Acuerdo Nacional 2011-2019, [recuperado 6 de enero 2023]. Recuperado de <<https://acuerdonacional.pe/wp-content/uploads/2020/07/Libro-Acuerdo-Nacional-2011-2019.pdf>>, 36.

originarios. Para estos efectos entendemos el territorio como el espacio que comprende el suelo, el subsuelo, el dominio marítimo, y el espacio aéreo que los cubre y en el que se desarrollan relaciones sociales, económicas, políticas y culturales entre las personas y el entorno natural, en un marco legal e institucional; y en el que convergen los intereses, identidades y culturas de las poblaciones⁴¹.

Las políticas de Estado previamente identificadas expresan alcances, metas, objetivos y fines relacionados con el desarrollo del proceso de ordenación del territorio y de planificación urbana en nuestro país. Cada una de ellas, con sus respectivas metas, se encuentran articuladas con los ODS en la medida que representan acciones que los Estados se comprometen a emprender para alcanzar y cumplir con ellos.

Como complemento de las políticas de Estado del Acuerdo Nacional antes revisadas, debe considerarse el Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021⁴². Este plan se compone de seis ejes estratégicos, de los cuales cuatro presentan referencias e indicaciones para el desarrollo de una política nacional de ordenación del territorio y planificación urbana. En primer lugar, encontramos al eje estratégico 1, sobre derechos fundamentales y dignidad, que involucra una plena democratización de la sociedad y “la vigencia irrestricta del derecho a la vida, a la dignidad de las personas, a la identidad e integridad, a la no discriminación, al respeto de la diversidad cultural y al libre desarrollo y bienestar de todos”⁴³.

Con relación al eje estratégico 2, sobre oportunidades y acceso a los servicios, el objetivo nacional es conseguir que “todas las personas tengan igualdad de oportunidades para desarrollarse, lo que implica tener acceso a servicios básicos de calidad, en particular, educación, salud, agua y desagüe, electricidad, telecomunicaciones, vivienda y seguridad ciudadana”⁴⁴. En cuanto al eje estratégico 5, sobre desarrollo regional e infraestructura, se plantea como objetivo nacional generar “desarrollo

⁴¹ ACUERDO NACIONAL, Unidos para crecer, 2002.

⁴² DECRETO SUPREMO n.º 054-2011-PCM, Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021, Presidencia del Consejo de Ministros (2011-06-22).

⁴³ DECRETO SUPREMO n.º 054-2011-PCM, Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021, Presidencia del Consejo de Ministros (2011-06-22).

⁴⁴ DECRETO SUPREMO n.º 054-2011-PCM, Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021, Presidencia del Consejo de Ministros (2011-06-22).

descentralizado de la infraestructura productiva y social, a fin de lograr una ocupación equilibrada del territorio y la competitividad de las actividades productivas regionales”⁴⁵.

El eje estratégico 6, sobre recursos naturales y ambiente, por su parte, tiene como objetivo nacional “el aprovechamiento racional y sostenible de los recursos naturales y la biodiversidad, a fin de garantizar su conservación para las generaciones futuras, así como el derecho de las personas a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de sus vidas”⁴⁶.

3.3. Las políticas generales del Gobierno peruano sobre ordenación territorial y planificación urbana

La otra categoría a la que se hizo mención aglutina las políticas públicas adoptadas por los Gobiernos que van asumiendo su gestión quinquenal. Estas deben desenvolverse dentro de los ribetes de las políticas supranacionales y estatales adoptadas por el Estado peruano.

La primera Política General del Gobierno relacionada con la ordenación del territorio y la planificación urbana fue aprobada mediante el Decreto Supremo n.º 56-2018-PCM⁴⁷. Esta estuvo compuesta por cinco ejes de política general, tres de los cuales se relacionan con los procesos de ordenación del territorio y planificación urbana.

Sin embargo, con el cambio de Gobierno peruano, el 16 de octubre de 2021, se publicó la Política General del Gobierno 2021-2026 mediante Decreto Supremo n.º 164-2021-PCM⁴⁸. A través del referido dispositivo, se sustituyó la otrora Política General de Gobierno 2021. A diferencia de aquella, esta política general está compuesta por diez ejes de política, de los cuales cinco tienen vinculación con la ordenación del territorio y la planificación urbana.

Así, el eje de política general 1, sobre generación de bienestar y protección social con seguridad alimentaria, dispone que el Estado

⁴⁵ DECRETO SUPREMO n.º 054-2011-PCM, Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021, Presidencia del Consejo de Ministros (2011-06-22).

⁴⁶ DECRETO SUPREMO n.º 054-2011-PCM, Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021, Presidencia del Consejo de Ministros (2011-06-22).

⁴⁷ DECRETO SUPREMO n.º 056-2018-PCM, Política General de Gobierno al 2021, Presidencia del Consejo de Ministros (2018-05-24).

⁴⁸ DECRETO SUPREMO n.º 164-2021-PCM, Política General de Gobierno 2021-2026, Presidencia del Consejo de Ministros (2021-10-16).

debe garantizar la protección social por medio del fortalecimiento de la articulación intergubernamental e intersectorial de información y la promoción de mecanismos de incentivos para el cumplimiento de metas de desarrollo e inclusión social, así como también del aseguramiento de la provisión de servicios básicos que mejoren las condiciones de vida de la población. En cuanto al eje 2, sobre la reactivación económica y de actividades productivas con desarrollo agrario y rural, se plantea la priorización de la inversión pública y privada con un enfoque territorial para mejorar las capacidades de los Gobiernos regionales y locales. De esa forma, pueden integrarse al circuito de comercio y transacción económica mediante actividades económicas sostenibles, como el turismo y la explotación sostenible de recursos naturales.

El eje 5, sobre descentralización, fortalecimiento institucional y del servicio civil, es el más enfático en cuanto a la firme apuesta del Gobierno por institucionalizar la ordenación del territorio en nuestro país a través de un marco normativo y el fortalecimiento del proceso de descentralización de forma articulada entre los tres niveles de gobierno.

Por último, en el eje 7, se desarrollan los planes del Gobierno actual sobre la gestión eficiente de riesgos y amenazas a los derechos de las personas y su entorno. Este eje se explica a partir de la necesidad de contar con un marco institucional que permita tener un nivel de respuesta preventiva y correctiva ante escenarios de desastres naturales.

3.4. Documentos de políticas públicas sectoriales y multisectoriales sobre ordenación del territorio y planificación urbana

En torno a la planificación urbana y la ordenación del territorio se han desarrollado planes y políticas nacionales de carácter sectorial y multisectorial. Estos pueden calificarse como extensiones especializadas de las políticas supranacionales, estatales y de gobierno.

a) Políticas públicas sectoriales y multisectoriales sobre planificación urbana

En el campo de la planificación urbana, el impulso estatal para la formulación e implementación de una política nacional dirigida a establecer metas, lineamientos, objetivos y acciones surge en los primeros

años del siglo XXI con la llegada al Gobierno del presidente Toledo. Así, desde julio de 2001, el Estado instaló una serie de estrategias destinadas a satisfacer las demandas habitacionales y barriales. Esta visión se fundamentó en cuatro factores: a) un nuevo modelo de gestión habitacional, b) un nuevo marco institucional, c) un nuevo marco normativo y d) un plan nacional a mediano plazo⁴⁹.

Este plan, propuesto para tener un horizonte de vida al 2007 y denominado Plan Nacional de Vivienda “Vivienda para todos”, se concibió como un instrumento de planeamiento y de gestión de la política habitacional en el Perú. Los objetivos fueron la reducción del déficit habitacional de arrastre, la absorción de la demanda residencial derivada de la formación de nuevos hogares, el impulso de la producción habitacional y el mejoramiento o recuperación de áreas urbanas en proceso de consolidación, subutilizadas o deterioradas⁵⁰.

Posteriormente, se dictó en julio de 2006 el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, denominado “Perú: Territorio para todos”. Este fijó como principio rector la atención de la demanda habitacional de la población tanto en el ámbito urbano como rural. Se plantearon la progresividad del acceso a la vivienda, la subsidiariedad vertical, el enfoque de mercado, la transparencia, la articulación industrial y la eficiencia social como objetivos generales y específicos, así como metas de índole física, económica y social, que contaban con el soporte de estrategias conducentes a la integración de la población⁵¹.

Lo último que se publicó fue la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo en el 2021. Con un horizonte al 2030, “esta política busca definir las prioridades y estrategias principales que orienten y articulen las acciones, esfuerzos y recursos en los 3 niveles de gobierno, el sector privado y la sociedad civil en materia de vivienda y urbanismo”⁵².

El resultado esperado con la implementación de la política es contrarrestar el impacto urbano-territorial causado por los deficientes instrumentos de planificación urbana y territorial a nivel local, así

⁴⁹ PLAN NACIONAL DE VIVIENDA 2006-2015, Vivienda para todos.

⁵⁰ PLAN NACIONAL DE VIVIENDA 2006-2015, Vivienda para todos.

⁵¹ DECRETO SUPREMO n.º 018-2006-VIVIENDA, Plan Nacional de Desarrollo Urbano “Perú: Territorio para todos”, Lineamientos de Política 2006-2015, Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (2006-07-25).

⁵² DECRETO SUPREMO n.º 012-2021-VIVIENDA, Política Nacional de Vivienda y Urbanismo con Horizonte Temporal al 2030.

como también por la falta de legitimidad social y la autoridad de instrumentos de planificación urbana y territorial, debido a la alarmante ausencia de capacidad de los Gobiernos locales para la implementación de los instrumentos de planificación urbana y territorial⁵³.

b) Políticas públicas sectoriales y multisectoriales sobre ordenación del territorio

En cuanto a la ordenación del territorio, la primera mención o referencia a la ordenación del territorio como política, aparte de lo establecido en el Acuerdo Nacional, la encontramos en la Política Nacional del Ambiente⁵⁴. Se trata de una política nacional del sector ambiental implementada por el Minam cuyo objetivo general es “mejorar la calidad de vida de las personas” mediante la garantía de “la existencia de ecosistemas saludables, viables y funcionales en el largo plazo, y el desarrollo sostenible del país” y “el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales de una manera responsable y congruente con el respeto de los derechos fundamentales de las personas”⁵⁵.

Posteriormente, esta misma entidad publicó los Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial⁵⁶ en un intento por iniciar el proceso de elaboración e implementación de una política nacional de ordenación del territorio que hasta la fecha no ha llegado a concretarse. En 2016, con ese mismo impulso, se publicaron los Lineamientos Estratégicos y Disposiciones Complementarias para la Conducción del Proceso de Ordenación Territorial que plantean como objeto “establecer los lineamientos estratégicos y disposiciones complementarias para la conducción del proceso de ordenación territorial a nivel nacional a cargo del Ministerio del Ambiente, que orienten su implementación por parte de los gobiernos regionales y locales en el marco de sus funciones en la materia”⁵⁷.

⁵³ DECRETO SUPREMO n.º 012-2021-VIVIENDA, Política Nacional de Vivienda y Urbanismo con Horizonte Temporal al 2030.

⁵⁴ DECRETO SUPREMO n.º 012-2009-MINAM, Política Nacional del Ambiente.

⁵⁵ DECRETO SUPREMO n.º 012-2009-MINAM, Política Nacional del Ambiente.

⁵⁶ RESOLUCIÓN MINISTERIAL n.º 026-2010-MINAM, Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial, Ministerio del Ambiente (2010-02-26).

⁵⁷ RESOLUCIÓN MINISTERIAL n.º 098-2016-MINAM, Lineamientos estratégicos y disposiciones complementarias para la conducción del proceso de ordenación territorial, Ministerio del Ambiente (2016).

De modo más reciente, en 2021, se publicaron tres políticas nacionales sectoriales en las que también se expresan líneas de acción secundarias o subordinadas de ordenación del territorio como parte de un instrumento al servicio de la política de ambiente, de gestión de riesgo de desastre natural o de vivienda y urbanismo. Estas son la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050⁵⁸, la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo⁵⁹ y la vigente Política Nacional del Ambiente⁶⁰, última política vinculada a la ordenación territorial.

También hay políticas nacionales multisectoriales. Entre ellas tenemos la Política Nacional de Competitividad y Productividad⁶¹ y el Plan Nacional de Competitividad y Productividad 2019-2030⁶². En estas políticas, todos los ministerios contribuyen a establecer objetivos integrales y transversales.

Las anteriores políticas o documentos orientativos pertenecen a las políticas nacionales sectoriales o multisectoriales que desarrollan y configuran aspectos vinculados a la ordenación del territorio, pero no en un rol principal sino subsidiario o accesorio. Esto sucede, por ejemplo, con la Política Nacional del Ambiente, que considera la ordenación del territorio como un instrumento de planificación ambiental.

3.5. Planes y documentos de política local sobre ordenación del territorio y planificación urbana

En el nivel local también se ha identificado el desarrollo de políticas y planes en el ámbito de su competencia. Así, los Gobiernos locales han tenido un avance importante en cuanto a planes de planificación y desarrollo urbano se refiere, y los Gobiernos regionales están en la misma línea respecto a los planes de ordenación territorial.

⁵⁸ DECRETO SUPREMO n.º 038-2021-PCM, Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050, Presidencia del Consejo de Ministros (2021-03-01).

⁵⁹ DECRETO SUPREMO n.º 012-2021-VIVIENDA, Política Nacional de Vivienda y Urbanismo con Horizonte Temporal al 2030.

⁶⁰ DECRETO SUPREMO n.º 023-2021-MINAM, Política Nacional del Ambiente, Ministerio del Ambiente (2021-07-25).

⁶¹ DECRETO SUPREMO n.º 345-2018-EF, Política Nacional de Competitividad y Productividad, Ministerio de Economía y Finanzas (2018, 12, 31).

⁶² DECRETO SUPREMO n.º 237-2019-EF, Plan Nacional de Competitividad y Productividad 2019-2030, Ministerio de Economía y Finanzas (2019-07-28).

a) Políticas y planes de planificación urbana desarrollados en el ámbito municipal

Los avances normativos realizados por las municipalidades distritales han sido más sostenidos. A pesar de contar de manera reciente con una ley general e integradora, como la Ley de Desarrollo Urbano Sostenible, las municipalidades han aprobado sus planes de acondicionamiento territorial y de desarrollo urbano a partir de las competencias conferidas por la Ley Orgánica de Municipalidades.

En ese sentido, al 2019, de las 1690 municipalidades del Perú, el 32,1 % contaban con planes de acondicionamiento territorial de nivel provincial (solo respecto de las municipalidades provinciales), el 15,1 % contaba con planes de desarrollo urbano y el 7,7 % contaba con un plan de desarrollo rural⁶³. Sin embargo, también se evidencia una necesidad de asistencia técnica, ya que, para el año 2020, del total de 1671 municipalidades que requirieron asistencia técnica, 528 la buscaron en temas de gestión de desarrollo urbano y territorial; 762, en temas de catastro urbano y rural; y 655, en temas de acondicionamiento territorial y desarrollo urbano⁶⁴.

El último avance reportado es de mayo de 2021. El MVCS informó que había acabado con la elaboración de 48 planes urbanos territoriales para los municipios distritales y provinciales de las regiones de Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad, Áncash, Lima e Ica. La composición de estos 48 planes fue la siguiente: 14 planes de acondicionamiento territorial, 33 planes de desarrollo urbano y 1 plan de desarrollo metropolitano. De ese total, “6 corresponden a Tumbes, 17 a Piura, 1 a Lambayeque, 12 a La Libertad, 6 a Áncash, 4 a Lima y 2 a Ica”⁶⁵.

De manera muy reciente, el 16 de setiembre de 2022, la Municipalidad Metropolitana de Lima aprobó el Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima n.º 2021-2040, PLANMET 2040. Este es descrito como “un instrumento de gestión, orientador del desarrollo urbano que significa para la ciudad contar con una importante hoja de ruta en materia de planificación urbana”⁶⁶.

⁶³ INEI, *Perú: Indicadores de Gestión Municipal 2019*, 2019, 69.

⁶⁴ INEI, *Perú: Indicadores de Gestión Municipal 2020*, 2020, 31.

⁶⁵ DECRETO SUPREMO n.º 012-2021-VIVIENDA, Política Nacional de Vivienda y Urbanismo con Horizonte Temporal al 2030.

⁶⁶ ORDENANZA n.º 2499-2022, Ordenanza que aprueba el Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima 2021-2040-PLANMET 2040, Municipalidad Metropolitana de Lima (2022-09-16).

b) Planes de ordenación del territorio aprobados a nivel regional

Los Gobiernos regionales y locales han participado en proyectos para desarrollar e implementar sus propios Planes de Ordenamiento Territorial (POT). Por ejemplo, en la región Cajamarca se empezaron a gestar estudios para iniciar con el proceso de formulación del POT. De hecho, el Minam publicó la Resolución Viceministerial n.º 5-2011-VMDEERN-MINAM⁶⁷, que declaró viable el proceso de Zonificación Económica Ecológica (ZEE) del departamento de Cajamarca a efectos de iniciar su POT en el 2011⁶⁸. Sin embargo, el proceso se detuvo y no pudo culminarse.

De la misma manera, otras regiones del Perú también iniciaron sus procesos de POT, pero se detuvieron en la fase de la ZEE. En ese sentido, de acuerdo con cifras del Minam, a través de la Carta n.º 16-2019-MINAM/VMDEERN/DGOTA, solamente 16 de las 25 regiones del Perú tienen completada su ZEE al 100%. El resto tiene un avance que bordea el 50 %.

La región Tacna se convirtió en la primera del Perú en finalizar su proceso de ordenación del territorio, dado que el 10 de enero de 2022 aprobó el Plan de Ordenamiento Territorial-POT del Departamento de Tacna mediante la Ordenanza Regional n.º 28-2021-CR/GOB.REG.TACNA. Este dispone que el POT de Tacna sea “un instrumento de planificación y gestión del territorio que promueve y regula los procesos de organización y gestión sostenible, articulados a los planes ambientales, de desarrollo económico, social, cultural y otras políticas de desarrollo vigentes en el país”⁶⁹.

⁶⁷ RESOLUCIÓN MINISTERIAL n.º 005-2011-DVMDEERN/MINAM, Resolución Ministerial que declaró viable el proceso de Macro Zonificación Económico Ecológica – ZEE del Departamento de Cajamarca de la Dirección General de Ordenamiento Territorial del Ministerio del Ambiente, Ministerio del Ambiente (2011-11-04).

⁶⁸ S. F. RENDÓN CUSI, *Ordenamiento y planificación territorial en Perú. Una aproximación crítica a los instrumentos de Zonificación Ecológica y Económica (ZEE)*, 2019, Tesis doctoral, Universitat de Barcelona, Barcelona, España. p. 304)

⁶⁹ ORDENANZA REGIONAL n.º 28-2021-CR/GOB.REG.TACNA, Plan de Ordenamiento Territorial, Gobierno Regional de Tacna (2021).

4. El marco normativo de la planificación urbana y la ordenación del territorio en el ordenamiento jurídico peruano: su evolución en las últimas décadas

El desarrollo y evolución normativa de la planificación urbana y la ordenación del territorio que, en las últimas tres décadas, se ha producido en el Perú en los tres niveles de jerarquía normativa: constitucional, legislativo y reglamentario, ha tenido, como nota característica, un mayor impulso y atención en la planificación urbana. Ello es distinto en el caso de la ordenación del territorio, ya que, como fue mencionado en las secciones anteriores, aún se continúa gestando la aprobación del Proyecto de Ley General de Ordenamiento Territorial.

4.1. El marco constitucional

a) En materia de planificación urbana

Los preceptos constitucionales que inspiran la planificación urbana en el Perú se encuentran contemplados en el artículo 70, en el inciso 2 del artículo 192 y en el inciso 6 del artículo 195 de la Constitución Política del Perú de 1993. En el primero de ellos, se advierte una inicial referencia a la planificación urbana, dado que delimita los márgenes de protección y de ejercicio del derecho de propiedad de las personas. El precepto constitucional declara la inviolabilidad de la propiedad. Sin embargo, su ejercicio debe realizarse en “armonía con el bien común y dentro de los límites de la ley”⁷⁰.

También identifica en el citado inciso 2 del artículo 192 de la Constitución una vinculación de esta norma constitucional con la planificación urbana, aunque con énfasis en el plano competencial. En este precepto, dedicado a la determinación de las competencias de los Gobiernos regionales, se prevé que estas autoridades están investidas de potestad para “formular y aprobar el plan de desarrollo regional concertado con las municipalidades y la sociedad civil”⁷¹.

Por otro lado, el numeral 6 del artículo 195 de la Constitución establece que corresponde a los Gobiernos locales el ejercicio de competencias de planificación urbana, en la medida que tienen facultad para

⁷⁰ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ.

⁷¹ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ.

“planificar el desarrollo urbano y rural de sus suscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y el acondicionamiento territorial”⁷².

Junto a los tres preceptos constitucionales referidos, corresponde también vincular la planificación urbana con el derecho a la vivienda adecuada, en la medida que tiene un fundamento constitucional consagrado en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos y Sociales⁷³. Esta es una norma supranacional incorporada a nuestro ordenamiento jurídico en la categoría de derecho fundamental y, por ende, es oponible al Estado peruano.

b) En materia de ordenación del territorio

La primera acepción vinculada a la noción de ordenación del territorio se consagra en el artículo 54 de la Constitución Política del Perú. En este, se describe la composición del territorio del Estado peruano: suelo, subsuelo, dominio marítimo y espacio aéreo que lo cubre, de forma que refuerza lo antes indicado en el artículo 67 de la Constitución. Este precepto faculta al Estado a determinar la política nacional del ambiente y promover el uso sostenible de sus recursos naturales⁷⁴.

También se desarrolla el plano de las competencias en esta materia de ordenación del territorio, aunque no de modo explícito o directo, para los niveles inferiores del Gobierno nacional. La revisión de los citados numerales 2 del artículo 192 y 6 del artículo 195, respectivamente, nos permite reconocer que las municipalidades detentan atribuciones para “planificar el desarrollo urbano y local de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, el urbanismo y el acondicionamiento territorial”⁷⁵.

En las normas constitucionales citadas, no se advierte la presencia de una expresión directa de la ordenación del territorio. Sin embargo, debemos resaltar su vinculación con el derecho fundamental a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado consagrado en el numeral 24 del artículo 2, es decir, con un ambiente ordenado y planificado en

⁷² CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ.

⁷³ COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, Pacto Internacional de los Derechos Económicos y Sociales, y su Protocolo Facultativo, 2012, [recuperado 6 de enero 2023]. Recuperado de <https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/7_Cartilla_PIDESCyPF.pdf>.

⁷⁴ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ.

⁷⁵ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ.

que se pueda armonizar su aprovechamiento sostenible con el derecho a su goce de parte de las personas bajo un enfoque de conservación y desarrollo⁷⁶.

4.2. Evolución legislativa

a) De la legislación sobre planificación urbana

Para hallar el antecedente más antiguo de la legislación sobre planificación urbana hay que remontarse al Código Civil de 1852. Este, entre otros aspectos, “reconocía a la propiedad privada los atributos del uso irrestricto y su libre disposición, con excepción de las servidumbres legales, las regulaciones sobre medianerías y las intervenciones sobre obras ruinosas”⁷⁷.

A decir de Ortiz, la evolución legislativa de la planificación urbana ha sido estacionaria y sujeta a las voluntades políticas de los Gobiernos⁷⁸. En cambio, más prolífica ha sido la regulación en mandatos gubernamentales interesados en el desarrollo y planificación de las principales urbes peruanas. Esto último cobra sentido con la promulgación de la Ley n.º 13517, Ley Orgánica de Barrios Marginales y Aumento del Capital de la Corporación Nacional de la Vivienda⁷⁹. Esta norma regulaba los procedimientos de saneamiento y regularización de la propiedad informal en el contexto de las migraciones de la sierra a las ciudades costeñas.

En 1978, se publica la Ley Orgánica de Municipalidades, norma aprobada a través del Decreto Ley n.º 22250. Esta legislación atribuye funciones a las municipalidades en materia de planificación urbana e introduce los conceptos de ordenación y acondicionamiento territorial⁸⁰.

⁷⁶ D. ZEGARRA, “Hacia una redefinición del enfoque actual de la ordenación del territorio en el Perú”.

⁷⁷ H. CASTRO, *Régimen legal urbano*, Lima: Gaceta Jurídica, 2007, 49.

⁷⁸ I. ORTIZ, “El derecho urbanístico y la evolución del marco normativo en el Perú”. En ORTIZ, I. / ORTIZ, J. / PUERTAS, G., coords., *Propiedad. Enfoque urbanístico y registral*, Lima: Themis, 2020, 18-35.

⁷⁹ LEY n.º 13517, Ley Orgánica de Barrios Marginales y Aumento del Capital de la Corporación Nacional de la Vivienda, Congreso de la República del Perú (1961-02-14).

⁸⁰ O. MACEDO, *Derecho urbanístico*, Lima: Molsan, 1997.

En 1984, se publica el Código Civil peruano. Este texto legislativo recoge la función social prevista por la Constitución de 1979, dado que incorpora la responsabilidad del Estado para regular los usos urbanos, la zonificación, las habilitaciones urbanas, las subdivisiones y demás materias vinculadas a la planificación urbana⁸¹.

En 2004, se dictó la Ley n.º 28294, Ley que Crea el Sistema Nacional Integrado de Catastro y su Vinculación con el Registro de Predios. Esta norma creó un Sistema Nacional Integrado de Información Catastral Predial, cuya finalidad fue regular “la integración y unificación de los estándares, nomenclatura y procesos técnicos de las diferentes entidades generadoras de catastro en el país”⁸².

Otra legislación que desarrolla aspectos de la planificación urbana es la Ley n.º 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y Edificaciones⁸³. Esta norma fue posteriormente consolidada en el Texto Único Ordenado de la Ley n.º 29090, aprobado mediante el Decreto Supremo n.º 006-2017-VIVIENDA⁸⁴. Esta ley tiene por objetivo

establecer la regulación jurídica de los procedimientos administrativos para la independización de predios rústicos, subdivisión de lotes, obtención de las licencias de habilitación urbana y de edificación; fiscalización en la ejecución de los respectivos proyectos; y la recepción de obras de habilitación urbana y la conformidad de obra y declaratoria de edificación; garantizando la calidad de vida y la seguridad jurídica privada y pública. Establece el rol y responsabilidades de los diversos actores vinculados en los procedimientos administrativos de la presente Ley⁸⁵.

Posteriormente, se promulgó la Ley n.º 29415, Ley de Saneamiento Físico Legal de Predios Tugurizados con Fines de Renovación

⁸¹ I. ORTIZ, “El derecho urbanístico y la evolución del marco normativo en el Perú”.

⁸² LEY n.º 28294, Ley que Crea el Sistema Nacional Integrado de Catastro y su Vinculación con el Registro de Predios, Congreso de la República del Perú (2004-07-21).

⁸³ LEY n.º 29090, Ley de Habilitaciones Urbanas y Edificaciones, Congreso de la República del Perú (2007-09-25).

⁸⁴ DECRETO SUPREMO n.º 006-2017-VIVIENDA, Texto Único Ordenado de la Ley 29090, Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (2017-02-28).

⁸⁵ DECRETO SUPREMO n.º 006-2017-VIVIENDA, Texto Único Ordenado de la Ley 29090.

Urbana⁸⁶. Esta fue promulgada con la finalidad de establecer un marco normativo que posibilite la superación de las condiciones de vida de los habitantes de viviendas tugurizadas mediante la regularización o formalización de la propiedad que permita identificar el predio con su propietario, así como también la puesta en valor del patrimonio cultural por medio de acciones de restauración.

Llegado 2021, el Perú no contaba con una “norma con rango de ley que sienta las bases para encaminar un desarrollo urbano sostenible de sus ciudades”⁸⁷. Esta realidad llevó a la superposición y desarticulación entre los tres niveles de gobierno en cuanto a sus competencias en materia de planificación urbana. Entonces, se promulgó la ya mencionada Ley de Desarrollo Urbano Sostenible, cuya finalidad es atender primariamente la producción y ocupación ineficiente e insostenible del suelo para orientar el desarrollo sostenible de las ciudades y centros poblados, y volverlos accesibles, inclusivos, competitivos, justos, diversos y generadores de oportunidades para la población.

b) De la legislación de ordenación del territorio

Como ha sido señalado, al igual que la institucionalidad, la construcción del marco legal de la ordenación del territorio ha evolucionado en las últimas décadas de la mano de la normativa ambiental. Este proceso se inició con el derogado Código de Medio Ambiente, Decreto Legislativo n.º 613⁸⁸, al haberse incorporado en dicha norma la ordenación del territorio como elemento de la planificación ambiental.

Continuó su evolución con la publicación de la Ley n.º 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales. Esta describe la función conciliadora y armónica de la ordenación del territorio para encontrar un equilibrio entre el aprovechamiento de los recursos naturales y la conservación del patrimonio natural⁸⁹.

La siguiente ley en incorporar la ordenación del territorio como técnica de armonización del territorio fue la Ley de Bases de la

⁸⁶ LEY n.º 29415, Ley de Saneamiento Físico Legal de Predios Tugurizados con Fines de Renovación Urbana, Congreso de la República del Perú (2009-10-02).

⁸⁷ LEY n.º 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible.

⁸⁸ DECRETO LEGISLATIVO n.º 613, Código de Medio Ambiente, Presidencia del Consejo de Ministros (1990-09-08).

⁸⁹ LEY n.º 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, Congreso de la República del Perú (1997-06-26).

Descentralización. A ésta el legislador le imprime el enfoque ambiental que lleva a que la ordenación del territorio se entienda como un instrumento de gestión ambiental en el ordenamiento jurídico peruano, ya que la considera como un mecanismo técnico conducente al cumplimiento de los objetivos ambientales de los Gobiernos locales y regionales.

Seguidamente, a través de la Ley n.º 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, se incorporan aspectos característicos de la ordenación del territorio. Hay que tener en cuenta que esta norma (artículo 2, numeral 2.1) no regula la ordenación del territorio sino la “organización del territorio” y se la define como “el conjunto de lineamientos técnicos y normativos a la adecuación de las circunscripciones territoriales a la dinámica de los procesos políticos, económicos, sociales y físico-ambientales”⁹⁰.

Con la publicación de la Ley n.º 28611, Ley General del Ambiente, se reafirma el enfoque ambiental de la ordenación del territorio. Ello se debe a que ésta la define como un “proceso técnico-político orientado a la definición de criterios e indicadores ambientales que condicionan la asignación de usos territoriales y la ocupación ordenada del territorio”⁹¹.

Llegado el año 2014 se publica la Ley n.º 30230, Ley que Establece Medidas Tributarias, Simplificación del Procedimiento y Permisos para la Promoción y Dinamización de la Inversión del País⁹². Esta norma es importante por dos cuestiones trascendentes. En primer lugar, se trata de la primera ley que dispone una definición explícita y abierta

⁹⁰ LEY n.º 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, Congreso de la República del Perú (2002-07-25). Sobre esto último, es importante que se diferencie entre la ordenación del territorio y la demarcación territorial, ya que la segunda cumple otros fines, tendientes a instaurar límites claros para una eficiente organización del territorio nacional a partir del entendimiento de las dimensiones arriba expresadas: política, económica, social y técnico-institucional. Por ello, la demarcación territorial integra en su proceso el conocimiento del territorio, un adecuado marco técnico-geográfico, una participación activa de los actores estratégicos, los Gobiernos regionales, el Poder Ejecutivo y el Congreso de la República, así como una eficiente estructura de procesos y herramientas técnicas.

⁹¹ LEY n.º 28611, Ley General del Ambiente, Congreso de la República del Perú (2005-10-15).

⁹² LEY n.º 30230, Ley que Establece Medidas Tributarias, Simplificación de Procedimientos y Permisos para la Promoción y Dinamización de la Inversión del País, Congreso de la República del Perú (2014-07-11).

de la ordenación del territorio en nuestro país, dado que las anteriores normas se habían acercado periféricamente al concepto, pero no habían alcanzado a plasmarlo dentro de un concepto de carácter legal; en segundo lugar, la ley despeja la posibilidad de que la ordenación del territorio se utilice como instrumento de asignación o exclusión de los usos del territorio. Es importante reconocer esto porque la naturaleza de la ordenación del territorio no sustenta su esencia en un carácter impositivo o determinativo sino, más bien, en un perfil orientador e integrador para encontrarle el mejor uso a un espacio físico determinado.

A nivel local, existe un antecedente normativo sobre ordenación del territorio. Este se identifica a partir de la aprobación por la Municipalidad Metropolitana de Lima de la Ordenanza n.º 310, Ordenanza de Ordenamiento Territorial y Gestión Ambiental de la Cuenca Baja de Lurín⁹³. Esta norma representa la única ordenanza municipal en establecer una regulación en materia de ordenación del territorio para un determinado territorio, en este caso la cuenca baja de Lurín, espacio ubicado en Lima. Lo resaltante de la ordenanza es que se trata de una norma de rango legal que introduce la primera regulación aplicada a un territorio específico para definir diversas cuestiones referidas no solo a la ordenación del territorio sino también a la planificación urbana.

Ahora bien, como ya hemos referido, desde 2020 se viene gestando la promulgación del Proyecto de Ley General de Ordenamiento Territorial. Así, en enero de ese año, la Oficina de Comunicaciones de la PCM informó, mediante una nota de prensa, que la PCM se encontraba trabajando en una propuesta de normativa sobre ordenación del territorio. Esta, según se dio cuenta a través del Memorando n.º D000871-2021-PCM-DVGT⁹⁴, contaba con opinión favorable de la Secretaría de Gestión Pública de la PCM y se encontraba en proceso de revisión por el mecanismo de análisis de impacto regulatorio.

Como ya ha sido referido, mediante este proyecto legislativo se busca instalar una definición clara del ámbito de competencia material

⁹³ ORDENANZA n.º 310, Ordenanza de Ordenamiento Territorial y Gestión Ambiental de la Cuenca Baja de Lurín, Municipalidad Metropolitana de Lima (2001-03-12).

⁹⁴ MEMORANDO n.º D000871-2021-PCM-DVGT, Sobre Solicitud de Acceso a la Información Pública Realizada en el Marco de la Ley n.º 27806 – Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Viceministerio de Gobernanza Territorial (2021-11-12).

de la ordenación territorial; se mantiene la idea central de la conveniencia de la separación con la planificación urbana, es decir, en ámbitos destinados a la ordenación territorial y de la planificación urbana; y se busca erradicar la superposición de competencias entre los niveles de gobierno y la institucionalización por medio de una política nacional que marque el derrotero de las consecuentes políticas regionales y locales.

4.3. Evolución a nivel reglamentario

a) En materia de planificación urbana

Del lado de la reglamentación en materia de planificación urbana, algunos autores consideran que el antecedente de mayor data se configura con la promulgación del Decreto Supremo del 26 de mayo de 1902, que declara obligatorio un plan regulador por cada ciudad de la República y que dispone además las reglas para su implementación⁹⁵. Sin embargo, hay quienes consideran que el primer reglamento de urbanizaciones “concebido de manera integral para normar la construcción urbana de la Lima republicana fue aprobado recién durante el gobierno de Augusto B. Leguía, por Resolución Suprema del 22 de agosto de 1924”⁹⁶.

Posteriormente, se suceden una serie de reglamentaciones sobre urbanización y habilitación urbana. Así, tenemos la Resolución Suprema del 20 de enero de 1941; el Decreto Supremo n.º 178 del 12 de enero de 1957, que creó la Oficina Nacional de Barriadas; y el Reglamento Nacional de Construcciones, aprobado por el Decreto Supremo n.º 039-70-IV y el n.º 063-70-VI, publicados el 11 de agosto de 1970 y el 15 de diciembre del mismo año, respectivamente⁹⁷.

Luego se dictó el Reglamento sobre Acondicionamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Medio Ambiente⁹⁸, aprobado por el otrora

⁹⁵ O. MACEDO, *Derecho urbanístico*; H. CASTRO, *Régimen legal urbano*.

⁹⁶ A. GRANADOS, *Derecho urbanístico comparado*, Huancayo: Imprenta Ríos, 2011, 15.

⁹⁷ D. ZEGARRA, “Ordenación del territorio: introducción a su estudio en el Derecho Administrativo peruano”.

⁹⁸ DECRETO SUPREMO n.º 007-85-VC, Reglamento sobre Acondicionamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Medio Ambiente, Ministerio de Vivienda y Construcción (1985-02-15).

Ministerio de Vivienda y Construcción. En 2003 se publicó el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano⁹⁹, que para algunos constituye el marco nacional para los procedimientos que deben seguir las municipalidades en materia de planificación urbana y gestión del acondicionamiento territorial¹⁰⁰.

En 2006 fue aprobado el Reglamento Nacional de Edificaciones mediante el Decreto Supremo n.º 011-2006-VIVIENDA¹⁰¹, norma que tuvo el objetivo de reglamentar los requisitos mínimos para el diseño, y ejecución de las habilitaciones urbanas y las edificaciones. Así, se constituyó como la norma técnica rectora en el territorio nacional, que establece los derechos y obligaciones de los actores que intervienen en el proceso edificatorio.

En 2013 se dictó el Reglamento de la Ley de Reasentamiento Poblacional para Zonas de Muy Alto Riesgo No Mitigable por Decreto Supremo n.º 115-2013-PCM¹⁰². Este fue derogado por el vigente reglamento, el cual tiene por objetivo “establecer los procedimientos técnicos y operativos, así como las actividades a adoptar por las entidades responsables para la implementación del reasentamiento poblacional de las personas ubicadas en zonas de muy alto riesgo no mitigable dentro del territorio nacional”¹⁰³.

Posteriormente, se publicó el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano¹⁰⁴. Esta norma fue derogada y

⁹⁹ DECRETO SUPREMO n.º 027-2003-VIVIENDA, Decreto Supremo que Aprueba el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento Presidencia de la República, Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (2023-10-06).

¹⁰⁰ M. GLAVE, “Ordenamiento territorial y desarrollo en el Perú: Notas conceptuales y balance de logros y limitaciones”. En J. ESCOBAL *et al.*, *Desarrollo rural y recursos naturales*, Lima: Grade, 2012, 123-165.

¹⁰¹ DECRETO SUPREMO n.º 011-2006-VIVIENDA, Reglamento Nacional de Edificaciones, Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (2006-05-08).

¹⁰² DECRETO SUPREMO n.º 115-2013-PCM, Reglamento de la Ley de Reasentamiento Poblacional para Zonas de Muy Alto Riesgo No Mitigable, Presidencia del Consejo de Ministros (2013-10-24).

¹⁰³ DECRETO SUPREMO n.º 142-2021-PCM, Reglamento de la Ley de Reasentamiento Poblacional para Zonas de Muy Alto Riesgo No Mitigable, Presidencia del Consejo de Ministros (2021-07-23).

¹⁰⁴ DECRETO SUPREMO n.º 022-2016-VIVIENDA, Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano, Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (2016-12-24).

sustituida por el vigente Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Planificación Urbana del Desarrollo Sostenible¹⁰⁵, publicado el 5 de octubre de 2022.

b) En materia de ordenación del territorio

El antecedente más remoto del desarrollo normativo a nivel reglamentario de la ordenación del territorio lo encontramos en el citado Decreto Supremo n.º 007-85-VC, Reglamento sobre Acondicionamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Medio Ambiente. Este dispositivo, aprobado por el otrora Ministerio de Vivienda y Construcción, normó los planes de acondicionamiento territorial como instrumentos de los denominados planes integrales de desarrollo provincial. Estaban dirigidos “a la organización físico-espacial de las actividades económicas y sociales de su ámbito territorial, y establecían la política general relativa a los usos del suelo y la localización funcional de las actividades en el territorio”¹⁰⁶. Le sigue en antigüedad el Decreto que Constituye la Comisión Nacional para el Ordenamiento Territorial¹⁰⁷, el cual declaró de interés nacional la ordenación territorial ambiental en el Perú.

La siguiente norma reglamentaria en incorporar la referencia a la ordenación del territorio fue el derogado Decreto Supremo n.º 27-2003-VIVIENDA, que aprobó el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano¹⁰⁸. Al año siguiente, se publicó el Decreto Supremo n.º 087-2004, Reglamento de Zonificación Ecológica y Económica¹⁰⁹.

Posteriormente, se publicó el Decreto Supremo n.º 008-2005-PCM, Reglamento de la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Am-

¹⁰⁵ DECRETO SUPREMO n.º 012-2022-VIVIENDA, Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Planificación Urbana del Desarrollo Sostenible, Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (2022-10-05).

¹⁰⁶ DECRETO SUPREMO n.º 007-85-VC, Reglamento sobre Acondicionamiento Territorial, artículo 7.

¹⁰⁷ DECRETO SUPREMO n.º 45-2001-PCM, Decreto Supremo que Constituye la Comisión Nacional para el Ordenamiento Territorial, Presidencia del Consejo de Ministros (2001-04-27).

¹⁰⁸ DECRETO SUPREMO n.º 027-2003-VIVIENDA, Decreto Supremo que Aprueba el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento Presidencia de la República.

¹⁰⁹ DECRETO SUPREMO n.º 87-2004-PCM, Reglamento de Zonificación Ecológica y Económica, Presidencia del Consejo de Ministros (2004-12-23).

biental¹¹⁰. Esta norma cataloga la ordenación del territorio como un instrumento de gestión ambiental, cuya función más destacada es regular y promover la localización de los asentamientos humanos, la identificación de las actividades económicas y “el desarrollo físico y espacial, sobre la base de la identificación de potencialidades y limitaciones, considerando criterios ambientales, económicos, socioculturales, institucionales y geopolíticos”¹¹¹.

La última referencia normativa a nivel reglamentario de la ordenación del territorio se ubica en el vigente Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Este dispositivo reglamentario establece el alcance del Plan de Acondicionamiento Territorial. Dentro de este se incluye el uso planificado del territorio bajo un enfoque que integra los factores que inciden en su uso, y prioriza la búsqueda de la preservación del ambiente y la garantía de un mejoramiento de la calidad de vida de la población directamente implicada.

5. Principales aspectos característicos del vigente marco regulatorio sobre la planificación urbana y la ordenación del territorio

A lo largo del presente trabajo, la revisión y estudio del diseño institucional, el marco de políticas públicas y la normativa de la planificación urbana como de la ordenación del territorio nos ha permitido reconocer, desde una perspectiva evolutiva, cómo el Estado peruano ha conducido el proceso de construcción del marco regulatorio actual de ambas materias.

Corresponde, entonces, dentro de los límites que nos permite este tipo de investigación, realizar un análisis de aquellos aspectos que consideramos caracterizan el modelo institucional y la atribución de competencias, la aprobación de las políticas públicas y el marco normativo vigente y el que se proyecta en dichas funciones administrativas.

¹¹⁰ DECRETO SUPREMO n.º 008-2005-PCM, Reglamento de la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, Presidencia del Consejo de Ministros (2005-01-25).

¹¹¹ P. CAICEDO / V. MORVELI, *La evaluación del impacto ambiental y su relación con la evaluación ambiental estratégica y el ordenamiento territorial en proyectos de inversión de gran escala: el caso de los proyectos Conga e Inambari*, 2016, Tesis de licenciatura, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú, 81.

5.1. La incipiente descentralización de funciones de planificación urbana y ordenación territorial

En líneas generales, se advierte que en ambas funciones administrativas la rectoría la asume un órgano del Gobierno central. En el caso de la planificación urbana, el rol lo desempeña el MVCS, mientras que, en la ordenación del territorio, la rectoría recae en el Minam.

A pesar de la existencia de una serie de mandatos normativos que direccionan al Gobierno central a fortalecer la descentralización de estas funciones, esta situación revela un aún incipiente protagonismo de los Gobiernos regionales y locales. Estos, según su función, se encuentran rezagados debido a que no cuentan con suficiente capacidad técnica ni experiencia para conducir y ejecutar las funciones que les han sido atribuidas por las diversas leyes y normas reglamentarias que regulan la planificación urbana y la ordenación del territorio. A este último aspecto apuntamos cuando referimos que de ello había dado cuenta el Instituto Nacional de Estadística e Informática¹¹².

En el caso de la planificación urbana, con la reciente promulgación de la Ley de Desarrollo Urbano Sostenible se busca corregir algunas de las principales brechas y carencias institucionales que la otrora compilación legislativa evidenciaba, como la fragmentación institucional por falta de una norma con vocación unificante que organice y reparta las funciones de cada nivel de gobierno y establezca mecanismos de delimitación y resolución de posibles conflictos competenciales.

Asimismo, con esta ley se espera acelerar la articulación entre el MVCS y los Gobiernos locales por medio de la instalación de mecanismos de coordinación y asistencia técnica a fin de incorporar una visión más amplia que garantice el objetivo de desarrollo sostenible del espacio urbano, lo que permite una atención más específica a las necesidades de cada unidad urbana, pero no impide la posibilidad de coordinación con el Gobierno central.

Aún no ha sido posible identificar los resultados y efectos. Ello se debe a que se trata de una norma reciente, que aún se encuentra en proceso de complementación por las entidades competentes, que tienen el mandato de dictar normas e instrumentos de gestión que contribuyan a la implementación satisfactoria del diseño institucional que la ley ha dispuesto.

¹¹² INEI, Perú: *Indicadores de Gestión Municipal 2020*, 31.

En cuanto a la ordenación del territorio, lo resaltante, a diferencia de otros países de la región¹¹³, es que la rectoría ha sido asumida por el Minam. Este hecho se explica por el empuje emprendido por dicho ministerio con su propia agenda ambiental. Sin embargo, resulta claro que, por los fines a los que está orientada la ordenación del territorio, su atribución competencial debe realizarse desde una perspectiva descentralizada, ya que se trata de una función administrativa que no es exclusiva de un sector del Gobierno central, sino que —como ya hemos señalado— se constituye en una visión holística del territorio, en todos los planos, que busca compatibilizar los aspectos económicos, sociales y ambientales¹¹⁴.

Con las propuestas que plantea el Proyecto de Ley en materia de ordenación del territorio a nivel institucional, se busca corregir esta situación para que la PCM asuma la rectoría, pero desde un enfoque diferente a la actual concentración que exhibe el Minam. De esta forma, los Gobiernos regionales asumirían un rol más activo en materia de ordenación del territorio en virtud de su progresiva autonomía. Ello deriva de la naturaleza misma de la concepción de dicha función administrativa y de la importancia de seguir una política de descentralización que articule los distintos niveles de gobierno.

¹¹³ A nivel de la región, cabe mencionar a Venezuela, con la Ley Orgánica para la Ordenación Territorial de 1983. También se identifican las Normas, Pautas y Criterios para el Ordenamiento Territorial, aprobadas por la Presidencia de la República de Nicaragua con el Decreto n.º 78, para la regulación de la ordenación del territorio. De igual modo, Honduras cuenta con su propio régimen jurídico para la ordenación territorial establecido mediante la Ley de Ordenación Territorial (Decreto n.º 180-2003, 2004), la cual es desarrollada por su reglamento general, publicado mediante el Acuerdo n.º 25-2004. Asimismo, se puede nombrar a Panamá y su ley sobre el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano (Ley n.º 6, 2006). También, Uruguay se sumó al grupo de países que cuentan con legislación propia de ordenación del territorio y puso en vigencia la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (Ley n.º 18308). Del mismo modo, El Salvador promulgó su Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (Decreto n.º 644, 2011), que sigue la senda de lo hecho por Colombia con su Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley n.º 1454, 2011). En 2016, Ecuador inicia su proceso de legislación y dispone la publicación de la Ley Orgánica de Ordenación Territorial, Uso y Gestión de Suelo (Ley s/n, 2016). Ese mismo año, México se suma a este proceso regional y promulga la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenación Territorial y Desarrollo Urbano.

¹¹⁴ C. RODRÍGUEZ / S. REYES, “Propuesta metodológica para la elaboración de un plan de ordenación territorial sustentable”; D. ZEGARRA, “Ordenación del territorio: introducción a su estudio en el Derecho Administrativo peruano”.

5.2. La articulación vertical y horizontal de las políticas públicas en materia de planificación y ordenación del territorio

El marco elegido por el Estado peruano para adoptar e implementar las políticas públicas relacionadas con estas dos materias ha sido de articulación vertical y horizontal. Se indica que existe una articulación vertical de las políticas, debido a que se encuentran vinculadas bajo un esquema jerárquico en el que las políticas supranacionales están en la cúspide y, a partir de ella, se van articulando las políticas de Estado, las de Gobierno, las sectoriales y multisectoriales, y las locales. De tal modo, existe una integración que va de lo general a lo específico.

Pero también se revela que existe una articulación horizontal, dado que existen políticas que pertenecen al mismo nivel jerárquico y comparten puntos de conexión entre sí. Un ejemplo de ello son las políticas sectoriales que desarrollan, principalmente, sus planes pero sin descuidar la integración que cada sector debe contribuir para cumplir con los objetivos de las políticas de alcance supranacional o nacional.

5.3. La mejora de las condiciones de habitabilidad y el derecho a la vivienda digna como finalidades de la vigente política nacional de planificación urbana

Con la adopción de la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo con Horizonte Temporal al 2030 mediante el Decreto Supremo n.º 12-2021-VIVIENDA¹¹⁵, se apunta a resolver el déficit de acceso a la vivienda digna, y a la asignación de los usos y actividades del suelo urbano para la realización de fines que tengan consonancia con el interés público y no representen un foco de crispación entre la población. Respecto al primer propósito, la política busca reducir el déficit cuantitativo de 455 000 hogares y cualitativo de 1 054 000 hogares reportados por la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) al año 2020 en nuestro país. Ello representa el 4,8 % y el 11,2 % del total de hogares en viviendas particulares a nivel nacional (9,4 millones)¹¹⁶.

¹¹⁵ DECRETO SUPREMO n.º 012-2021-VIVIENDA, Política Nacional de Vivienda y Urbanismo con Horizonte Temporal al 2030.

¹¹⁶ DECRETO SUPREMO n.º 012-2021-VIVIENDA, Política Nacional de Vivienda y Urbanismo con Horizonte Temporal al 2030, 4.

Este déficit cuantitativo y cualitativo se traduce en la ausencia de viviendas por hogar y la reducida cantidad de viviendas formales y adecuadas para la habitación. Debido a la inacción estatal, la oferta informal de viviendas ha sido considerablemente preferida por los hogares y ha proliferado la ocupación de zonas prohibidas o no recomendables para la construcción de viviendas, como las zonas con riesgo de impacto de desastre natural (por ejemplo, riberas de ríos, faldas de los cerros, rellenos sanitarios, etc.).

Con la actual política, el Estado intenta proponer un nuevo enfoque en que la vivienda, el urbanismo y sus componentes se articulen y ejecuten sus acciones de manera integrada y coordinada en todos los niveles de gobierno. De esta forma, se busca solucionar el problema público identificado en las inadecuadas condiciones de habitabilidad de la población, que incluye los conceptos de habitabilidad interna, referidas a las características internas de la vivienda; y de habitabilidad externa, entendidas como las características del barrio o entorno donde se ubican las viviendas.

Para resolver este problema público y alcanzar los niveles de cumplimiento fijados para el 2030, en la política se han previsto cuatro objetivos prioritarios. Estos son los siguientes: a) garantizar el crecimiento y desarrollo sostenible de las ciudades y centros poblados del país a través de una planificación urbana y territorial, b) garantizar la sostenibilidad de las dinámicas de ocupación del suelo en las ciudades y centros poblados del país, c) incrementar el acceso a una vivienda adecuada en las ciudades y centros poblados del país priorizando a la población en situación de pobreza o vulnerabilidad social, y d) mejorar las condiciones de habitabilidad externa en las ciudades y centros poblados del país¹¹⁷.

La ejecución de todos los lineamientos y el cumplimiento de los objetivos prioritarios, de acuerdo con las estimaciones de la política, permitirán que una gran cantidad de la población acceda a viviendas dignas, seguras, de buena calidad y adecuadas a las características culturales, productivas y climáticas de las zonas en que se asigne el uso de residencia.

¹¹⁷ DECRETO SUPREMO n.º 012-2021-VIVIENDA, Política Nacional de Vivienda y Urbanismo con Horizonte Temporal al 2030.

5.4. Ausencia de una política nacional de ordenación del territorio

La ordenación del territorio en el Perú solo ha tenido expresión en la Política 34 del Acuerdo Nacional. Es decir, existe como política de Estado a través de la cual se establece el compromiso de impulsar el proceso estratégico, integrado, eficaz y eficiente de la ordenación del territorio para asegurar el desarrollo sostenible de los peruanos, mas no como una política propia de ámbito nacional.

Esta ausencia ha sido advertida por la misma administración pública en el Plan Nacional de Competitividad y Productividad 2019-2030¹¹⁸. En este documento, además de hacerse hincapié en la inadecuada estructura institucional y normativa de la ordenación de territorio, también se expresa la falta de una política de ámbito nacional que aglutine todos los sectores que tienen responsabilidad parcial o total en el proceso del desarrollo sostenible. A pesar de que se ensayó un cronograma de implementación y ejecución de la política con un horizonte al mediano y largo plazo, en la actualidad aún no se han dado los pasos necesarios para ver concretada esa expectativa.

Por tanto, es imprescindible que el Estado peruano formule e implemente una política pública nacional. Esta debería recoger la visión, los objetivos y los criterios esenciales de planificación de un proceso articulado y conjunto de ordenación del territorio, que considere la participación de la ciudadanía, de los principales *stakeholders* de cada sector y/o industria y que no prescinda de un enfoque étnico, al ser el Perú una nación pluricultural y dada la variedad de comunidades nativas y campesinas que habitan su territorio.

El Perú requiere una política nacional de ordenación del territorio que incorpore estos factores y establezca estrategias sustentadas en evidencia y mensurables en indicadores que deben ser procesados luego de un ciclo temporal a fin de medir los resultados de la implementación de tal política, sobre todo en un contexto futuro en que los principales riesgos que afectarán a nuestro país se vinculan a problemas de ordenación del territorio.

Se espera, por ende, que la implementación de la Política General de Gobierno 2021-2026 desarrolle acciones y estrategias coordina-

¹¹⁸ DECRETO SUPREMO n.º 237-2019-EF, Plan Nacional de Competitividad y Productividad 2019-2030.

das entre las entidades competentes y dé impulso a la elaboración, formulación, implementación y monitoreo de una política nacional de ordenación territorial. En ese sentido, el mandato político ha quedado establecido en el lineamiento 5.1 del eje 5 de la política mencionada, dado que se establece como línea de intervención “el impulso de un marco normativo y la implementación de mecanismos de coordinación que prioricen acciones para la planificación del territorio y sus herramientas, acorde a sus potencialidades, mediante una gestión sostenible de los impactos de las actividades en el medio ambiente”¹¹⁹.

5.5. Preponderante enfoque ambiental de la ordenación del territorio

Como fue indicado en las secciones anteriores, falta una legislación general que regule y preceptúe todas las disposiciones en materia de ordenación del territorio relacionadas con la distribución de competencias, regulación de conductas, derechos, obligaciones y prohibiciones, así como los procedimientos indispensables para la necesaria relación entre el Estado y los particulares.

Esto último es una expresión de la debilidad del diseño normativo de la ordenación del territorio y supuso su subordinación a la legislación ambiental. Así, se redujo su naturaleza a la calificación de instrumento de política ambiental, como se encuentra estipulado en el régimen jurídico ambiental peruano. Ello provocó que no se le diera la importancia necesaria y se lo considere un mecanismo tendiente a la consecución de los fines de la agenda ambiental peruana.

Este fenómeno de *ambientalización* de la ordenación del territorio se produce, como anota Novoa¹²⁰, por las preocupaciones por el ecosistema y los recursos naturales que en él existen, las cuales luego se vieron reflejadas en la legislación del momento, como fue el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, la Estrategia Nacional de Conservación, la Ley del Consejo Nacional del Ambiente (Conam). Por ello, como denominador común a todas ellas, la ordenación del territorio se define como una política cuya naturaleza es instrumental,

¹¹⁹ DECRETO SUPREMO n.º 164-2021-PCM, Política General de Gobierno 2021-2026.

¹²⁰ Z. NOVOA, *El ordenamiento del territorio en el Perú. Fundamentos para la política y planificación territorial*, Lima: Sociedad Geográfica de Lima, 2008.

en la que resalta la conveniencia del uso de la cuenca hidrográfica como unidad de planificación y ordenación.

En concordancia con lo expuesto, verificamos la existencia de una sobredimensión de lo ambiental en la normativa peruana debido a su sectorialización. Por ello, sostenemos que dicha orientación solo podrá ser superada en la medida que se considere que la ordenación del territorio constituye una función administrativa que no es propia de un sector porque constituye una visión holística del territorio que compatibiliza los aspectos económicos, sociales y ambientales¹²¹.

5.6. La excesiva amplitud de la Ley de Desarrollo Urbano Sostenible

La finalidad de la Ley de Desarrollo Urbano Sostenible es subsanar la imposibilidad de aplicar una real planificación urbana sin contar con una ley ni una política nacional, que convertía la planificación urbana en una herramienta “técnico-normativa sin mayor orientación ni sentido y en contradicción con las demás acciones del Estado en materia urbana”¹²². Sin embargo, el resultado no ha sido el esperado, ya que la excesiva amplitud de los alcances de la norma le resta especialización y genera contradicciones que no terminan de esclarecerse.

En esta ley se han combinado los regímenes jurídicos para el tratamiento del suelo, la gestión de los riesgos de desastres naturales, la planificación urbana y la regularización de predios informales. Lo idóneo hubiera sido que cada aspecto se regule en un determinado régimen legal y que cada uno incorpore aspectos que garanticen un marco o sistema normativo cohesionado y articulado, y no como ocurre con la actual legislación.

Esto último puede provocar dos efectos no deseados. Primero, puede suceder que no se logre implementar y cumplir con la norma por la extendida cantidad de funciones y obligaciones, ya que ni las instituciones cuentan con tanta capacidad ni todas ellas pueden ejecutar tales actividades. En segundo lugar, podría pasar que se termine optando por aquella actividad que menor dificultad represente y se abandonen las demás, que son igual de importantes.

¹²¹ D. ZEGARRA, “Hacia una redefinición del enfoque actual de la ordenación del territorio en el Perú”, 381.

¹²² LEY n.º 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible.

5.7. El uso de los conceptos de acondicionamiento territorial y planificación urbana en la Ley de Desarrollo Urbano Sostenible

Un aspecto que llama la atención es el uso que en la ley se hace de los conceptos de acondicionamiento territorial y planificación urbana, y la omisión que supone no considerar la ordenación del territorio. Así, el primero es definido en su artículo 19 como

el proceso de organizar el espacio, las actividades, recursos naturales e intervenciones en el territorio, en armonía con las actividades económicas de la ciudadanía, el ambiente, cultura e historia; a través del conjunto de políticas, planes y acciones político-administrativas llevadas a cabo por los Gobiernos Regionales y Locales, que definen el manejo, ocupación y transformación del territorio de su jurisdicción¹²³.

La redacción del concepto resulta compatible con el modelo francés de *aménagement du territoire*. Ello nos orienta a señalar que se le ha dado al acondicionamiento territorial un carácter instrumental respecto a desarrollo urbano, lo que no implica que deje de ser considerado como un componente de la ordenación del territorio, que es mucho más amplia conceptualmente e involucra ámbitos y aspectos de aplicación nacional.

Respecto a la definición de planificación urbana, la norma le ha agregado el carácter “sostenible”, conceptualizándola como

el proceso a través del cual los gobiernos locales y la ciudadanía deciden la organización espacial de la ciudad o centro poblado, en armonía con el ambiente, su cultura e historia; a través del conjunto de propuestas, proyectos, programas y acciones político-administrativas que definen el manejo, ocupación, protección o transformación de las áreas de suelo urbano y no urbano de una ciudad, que promueva la adopción del principio de economía circular¹²⁴.

Si bien la planificación urbana se configura como un componente del urbanismo que comprende la segmentación de los espacios,

¹²³ LEY n.º 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible.

¹²⁴ LEY n.º 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible.

prescinde de uno de los principales objetivos a los que se aboca la norma: el cierre de la brecha de habitabilidad.

Junto a la necesidad de precisar los términos y el alcance, es fundamental que se incorpore en la ley la ordenación del territorio con la finalidad de que se realice

una nítida separación orgánica y técnica entre la función de ordenación del territorio y la planificación urbana, sin que ello suponga desconocer su relación de complementariedad. De esta forma, en la medida que se está frente a planos funcionales diferentes, con sus distintas exigencias organizativas, procedimentales y técnicas, será posible distinguir el desenvolvimiento de cada función administrativa¹²⁵.

5.8. La necesidad de una ley general sobre ordenación del territorio

A la fecha no existe una ley de alcance nacional que regule la ordenación del territorio. Únicamente se cuenta con un proyecto de ley impulsado por la PCM, pero de cuyo avance en las instancias competentes aún no se tiene certeza. En ese sentido, la ordenación del territorio no tiene un marco normativo propio construido en torno a su categoría, a pesar de que se fijó como objetivo prioritario del Plan Nacional de Competitividad y Productividad 2019-2030¹²⁶ la implementación de una arquitectura institucional y normativa que clarifique la rectoría y la asignación de competencias de las autoridades sectoriales y regionales para remediar la orientación *ambientalizada* que ha asumido el proceso de ordenación del territorio en nuestro país.

En comparación con otros ordenamientos jurídicos, el Perú se encuentra rezagado en su proceso de implementación de un marco normativo adecuado para la aplicación de las bondades de la ordenación del territorio. La sensación generada es de retraso respecto de los avances que proliferan en otros países acerca de la noción y adopción de la ordenación del territorio, ya no como política o instrumento de gestión ambiental sino como mecanismo autónomo de organización y

¹²⁵ D. ZEGARRA, “Ordenación del territorio: introducción a su estudio en el Derecho Administrativo peruano”, 390.

¹²⁶ DECRETO SUPREMO n.º 237-2019-EF, Plan Nacional de Competitividad y Productividad 2019-2030.

compatibilización de los fines que se puede atribuir a un determinado territorio.

Por lo tanto, es indispensable no sólo cumplir el propósito de tener una ley de ordenación del territorio, sino que, además, el actual diseño legislativo tiene que ser redireccionado. En concreto, la normativa debe enfocar su estructura asimilando el espíritu de tres aspectos esenciales: a) proporcionar las oportunidades mínimas que garanticen una adecuada calidad de vida para toda la población, b) conservar y desarrollar los fundamentos naturales de la vida y c) mantener a largo plazo el potencial de utilización del suelo y los recursos que contiene¹²⁷.

Respecto a las actividades por ordenar, estas deben comprenderse en un plan de ordenación del territorio. Este debe tomar en cuenta todas las actividades económicas, sociales, políticas, culturales, etc., presentes o expectantes en la zona “porque existen recursos que las sugieren o porque existe demanda por parte de agentes externos; incluso deben ser consideradas, aunque sea para rechazarlas (la OT también señala lo que “no hay que hacer”), aquellas indeseables”¹²⁸.

6. Conclusiones

Llegados a este punto, corresponde presentar las principales conclusiones a las que hemos podido arribar. En primer lugar, es importante destacar que la organización administrativa peruana refleja un predominio en la centralización de las competencias en materia de ordenación del territorio, no obstante haberse previsto competencias de los Gobiernos regionales y locales, y la existencia de formas de cooperación técnica y coordinación entre las entidades del Gobierno central y los Gobiernos locales en materia de planificación urbana.

Por otro lado, el avance de la ordenación del territorio y la planificación urbana en materia de políticas públicas ha sido disímil. La planificación urbana ha tenido un mayor desarrollo, materializado en la publicación e implementación de una política de alcance nacional con

¹²⁷ M. PÉREZ, *Los planes de ordenación territorial y urbanismo como norma jurídica*, Londres: Académica Española, 2012; L. FERNÁNDEZ, *Desarrollo territorial en Madre de Dios. Los impactos socioambientales de la carretera Interoceánica Sur*, Lima: Realidades, 2013.

¹²⁸ D. GÓMEZ, *Ordenación territorial*, Madrid: Mundi-Prensa, 2013, 59.

lineamientos, líneas de acción y objetivos prioritarios, como mejorar las condiciones de habitabilidad y materializar el derecho a la vivienda digna.

No ha ocurrido lo mismo con la ordenación del territorio. Además de no contar con una política nacional propia, esta ha sido adoptada como un instrumento de planificación ambiental, lo que ha supuesto desmembrar sus otras dimensiones.

Esta suerte de *ambientalización* de la ordenación del territorio se debe a que su principal actor en el Perú ha sido el Minam. Por ello, se puede observar la particular orientación que se le ha concedido a esta función administrativa y, consecuentemente, urge reformar esta visión sesgada, de forma que se dé paso a la incorporación de las demás dimensiones, sociales, económicas, culturales, etc., como han hecho otros países de la región.

Respecto al desarrollo del marco normativo de la ordenación del territorio y la planificación urbana, se repite en gran medida lo que ocurre con las políticas. Existe un avance más asentado para la planificación urbana que para la ordenación del territorio. Ello se constata con la promulgación de la mencionada Ley n.º 31313 y la reciente publicación de su reglamento.

Estas limitaciones en el desarrollo normativo de la ordenación del territorio llevan a que esta mantenga aún su calificación de instrumento de planificación ambiental. Así, su régimen jurídico se encuentra principalmente desarrollado en la legislación ambiental. No obstante, existe un proyecto de ley en ciernes que tiene el objetivo de plantear una ley general de ordenación del territorio más acorde a su multidimensionalidad y su ámbito extendido de aplicación.

Respecto a los principales aspectos característicos del marco regulatorio de la planificación urbana y la ordenación del territorio, se ha comprobado que la existente descentralización de ambas funciones está aún en un estadio inicial, debido a que los Gobiernos regionales y locales presentan carencias a nivel técnico para emprender este tipo de procesos. De otro lado, también se ha podido advertir cuál es el esquema de jerarquías y de relación en que se ha constituido el marco de políticas públicas tanto para la planificación urbana como para la ordenación del territorio.

Por último, no se ha dejado de comprobar algunos desaciertos en los que incurre la Ley de Desarrollo Urbano Sostenible, como la

omisión de la ordenación del territorio, y el intentar cubrir y resolver todas las necesidades de la planificación urbana, el urbanismo y el acondicionamiento territorial en una sola norma general. Ello la convierte, en ciertos aspectos, en una normativa laxa y con significativas grietas conceptuales.

Referencias

- ABRUÑA PUYOL, A. (2010). *Delimitación jurídica de la Administración Pública en el ordenamiento peruano*, Lima: Palestra.
- ACUERDO DE CONCEJO n.º 089, Estatuto del Instituto Metropolitano de Planificación, Municipalidad Metropolitana de Lima (1998).
- ACUERDO NACIONAL, Unidos para crecer, 2002, [recuperado 6 de enero 2023]. Recuperado de <<http://www.acuerdonacional.pe/>>.
- CAICEDO, P. / MORVELI, V. (2016), *La evaluación del impacto ambiental y su relación con la evaluación ambiental estratégica y el ordenamiento territorial en proyectos de inversión de gran escala: el caso de los proyectos Conga e Inambari*, Tesis de licenciatura, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú.
- CASTILLO, R. (2007), “La planificación urbana en el Perú 1947-2007: ¿del urbanismo mágico a la planificación del desarrollo urbano sostenible? Apuntes para una biografía y una propuesta”, *Lima CAP* 1/4, 18-23.
- CASTRO, H. (2007) *Régimen legal urbano*, Lima: Gaceta Jurídica.
- COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, Pacto Internacional de los Derechos Económicos y Sociales, y su Protocolo Facultativo, 2012, [recuperado 6 de enero 2023]. Recuperado de <https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/7_Cartilla_PIDESCyPF.pdf>.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ, Congreso Constituyente Democrático (1993).
- DECRETO LEGISLATIVO n.º 144, Ley del Instituto Nacional de Desarrollo Urbano, Presidencia de la República (1981-06-15).
- DECRETO LEGISLATIVO n.º 613, Código de Medio Ambiente, Presidencia del Consejo de Ministros (1990-09-08).
- DECRETO LEY n.º 14220, Decreto Ley que Da Inicio a la Creación del Sistema Nacional de Planificación del Desarrollo Económico y Social del País, Junta de Gobierno (1962-10-30).

- DECRETO LEY n.º 17271, Decreto Ley de Acuerdo al Estatuto del Gobierno Revolucionario como Uno de los Objetivos Básicos de su Acción se Determina el Número de Ministerios, sus Denominaciones y Funciones, Presidencia de la República (1968-12-7).
- DECRETO LEY n.º 20711, Decreto Ley Ministerio de Vivienda Cambiará Denominación desde el 1-1-1975, Presidencia de la República (1974-09-04).
- DECRETO SUPREMO n.º 006-2017-VIVIENDA, Texto Único Ordenado de la Ley 29090, Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (2017-02-28).
- DECRETO SUPREMO n.º 007-85-VC, Reglamento sobre Acondicionamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Medio Ambiente, Ministerio de Vivienda y Construcción (1985-02-15).
- DECRETO SUPREMO n.º 008-2005-PCM, Reglamento de la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, Presidencia del Consejo de Ministros (2005-01-25).
- DECRETO SUPREMO n.º 011-2006-VIVIENDA, Reglamento Nacional de Edificaciones, Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (2006-05-08).
- DECRETO SUPREMO n.º 012-2009-MINAM, Política Nacional del Ambiente, Ministerio del Ambiente (2009-05-22).
- DECRETO SUPREMO n.º 012-2021-VIVIENDA, Política Nacional de Vivienda y Urbanismo con Horizonte Temporal al 2030, Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (2021-07-15).
- DECRETO SUPREMO n.º 012-2022-VIVIENDA, Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Planificación Urbana del Desarrollo Sostenible, Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (2022-10-05).
- DECRETO SUPREMO n.º 018-2006-VIVIENDA, Plan Nacional de Desarrollo Urbano “Perú: Territorio para todos”, Lineamientos de Política 2006-2015, Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (2006-07-25).
- DECRETO SUPREMO n.º 022-2016-VIVIENDA, Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano, Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (2016-12-24).
- DECRETO SUPREMO n.º 022-2017-PCM, Decreto Supremo que Aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, Presidencia de la República (2017-02-28).

DECRETO SUPREMO n.º 023-2021-MINAM, Política Nacional del Ambiente, Ministerio del Ambiente (2021-07-25).

DECRETO SUPREMO n.º 027-2003-VIVIENDA, Decreto Supremo que Aprueba el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento Presidencia de la República, Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (2023-10-06).

DECRETO SUPREMO n.º 038-2021-PCM, Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050, Presidencia del Consejo de Ministros (2021-03-01).

DECRETO SUPREMO n.º 054-2011-PCM, Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021, Presidencia del Consejo de Ministros (2011-06-22).

DECRETO SUPREMO n.º 056-2018-PCM, Política General de Gobierno al 2021, Presidencia del Consejo de Ministros (2018-05-24).

DECRETO SUPREMO n.º 115-2013-PCM, Reglamento de la Ley de Reasentamiento Poblacional para Zonas de Muy Alto Riesgo No Mitigable, Presidencia del Consejo de Ministros (2013-10-24).

DECRETO SUPREMO n.º 142-2021-PCM, Reglamento de la Ley de Reasentamiento Poblacional para Zonas de Muy Alto Riesgo No Mitigable, Presidencia del Consejo de Ministros (2021-07-23).

DECRETO SUPREMO n.º 164-2021-PCM, Política General de Gobierno 2021-2026, Presidencia del Consejo de Ministros (2021-10-16).

DECRETO SUPREMO n.º 237-2019-EF, Plan Nacional de Competitividad y Productividad 2019-2030, Ministerio de Economía y Finanzas (2019-07-28).

DECRETO SUPREMO n.º 345-2018-EF, Política Nacional de Competitividad y Productividad, Ministerio de Economía y Finanzas (2018, 12, 31).

DECRETO SUPREMO n.º 45-2001-PCM, Decreto Supremo que Constituye la Comisión Nacional para el Ordenamiento Territorial, Presidencia del Consejo de Ministros (2001-04-27).

DECRETO SUPREMO n.º 87-2004-PCM, Reglamento de Zonificación Ecológica y Económica, Presidencia del Consejo de Ministros (2004-12-23).

FERNÁNDEZ, L. (2013). *Desarrollo territorial en Madre de Dios. Los impactos socioambientales de la carretera Interoceánica Sur*, Lima: Realidades.

GLAVE, M. (2012). “Ordenamiento territorial y desarrollo en el Perú: Notas conceptuales y balance de logros y limitaciones”. En

- ESCOBAL, J. *et al.*, *Desarrollo rural y recursos naturales*, Lima: Grade, 123-165.
- GÓMEZ, D. (2013), *Ordenación territorial*, Madrid: Mundi-Prensa.
- GRANADOS, A. (2011). *Derecho urbanístico comparado*, Huancayo: Imprenta Ríos.
- HUAPAYA, J. (2014). *Fernando Belaúnde Terry y el ideario moderno. Arquitectura y urbanismo en el Perú entre 1936 y 1968*, Lima: Universidad Nacional de Ingeniería.
- INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática) (2019). *Perú: Indicadores de Gestión Municipal 2019*.
- INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática) (2020). *Perú: Indicadores de Gestión Municipal 2020*.
- LEY n.º 10723, Ley que Crea la Oficina Nacional de Planeamiento y Urbanismo y el Consejo Nacional de Urbanismo, Congreso de la República del Perú (1946-12-30).
- LEY n.º 13517, Ley Orgánica de Barrios Marginales y Aumento del Capital de la Corporación Nacional de la Vivienda, Congreso de la República del Perú (1961-02-14).
- LEY n.º 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, Congreso de la República del Perú (1997-06-26).
- LEY n.º 27783, Ley de Bases de la Descentralización, Congreso de la República del Perú (2002-07-20).
- LEY n.º 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, Congreso de la República del Perú, (2002-07-25).
- LEY n.º 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Congreso de la República del Perú (2002-11-18).
- LEY n.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, Congreso de la República del Perú (2003-05-27).
- LEY n.º 28294, Ley que Crea el Sistema Nacional Integrado de Catastro y su Vinculación con el Registro de Predios, Congreso de la República del Perú (2004-07-21).
- LEY n.º 28611, Ley General del Ambiente, Congreso de la República del Perú (2005-10-15).
- LEY n.º 29090, Ley de Habilitaciones Urbanas y Edificaciones, Congreso de la República del Perú (2007-09-25).
- LEY n.º 29415, Ley de Saneamiento Físico Legal de Predios Tugurizados con Fines de Renovación Urbana, Congreso de la República del Perú (2009-10-02).

- LEY n.º 30230, Ley que Establece Medidas Tributarias, Simplificación de Procedimientos y Permisos para la Promoción y Dinamización de la Inversión del País, Congreso de la República del Perú (2014-07-11).
- LEY n.º 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible, Congreso de la República del Perú (2021-07-25).
- MACEDO, O. (1997). *Derecho urbanístico*, Lima: Molsan.
- MEMORANDO n.º D000871-2021-PCM-DVGT, Sobre Solicitud de Acceso a la Información Pública Realizada en el Marco de la Ley n.º 27806 – Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Viceministerio de Gobernanza Territorial (2021-11-12).
- NOVOA, Z., (2008). *El ordenamiento del territorio en el Perú. Fundamentos para la política y planificación territorial*, Lima: Sociedad Geográfica de Lima.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas), *Marco Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*, 2015.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas), *Objetivos de desarrollo sostenible* [online], Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, 2015, [recuperado 6 de enero 2023]. Recuperado de <<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>>.
- ORDENANZA n.º 2499-2022, Ordenanza que aprueba el Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima 2021-2040-PLANMET 2040, Municipalidad Metropolitana de Lima (2022-09-16).
- ORDENANZA n.º 310, Ordenanza de Ordenamiento Territorial y Gestión Ambiental de la Cuenca Baja de Lurín, Municipalidad Metropolitana de Lima (2001-03-12).
- ORDENANZA MUNICIPAL n.º 875, Municipalidad Provincial de Arequipa (2014-07-03).
- ORDENANZA REGIONAL n.º 28-2021-CR/GOB.REG.TACNA, Plan de Ordenamiento Territorial, Gobierno Regional de Tacna (2021).
- ORTIZ, I. (2020). “El derecho urbanístico y la evolución del marco normativo en el Perú”. En ORTIZ, I. / ORTIZ, J. / PUERTAS, G., coords., *Propiedad. Enfoque urbanístico y registral*, Lima: Themis, 18-35.
- PÉREZ, M. (2012). *Los planes de ordenación territorial y urbanismo como norma jurídica*, Londres: Académica Española.
- PLAN NACIONAL DE VIVIENDA 2006-2015, Vivienda para todos, Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (2006).
- PROYECTO DE LEY, Ley General de Ordenamiento Territorial, Presidencia del Consejo de Ministros (2021).

- RENDÓN CUSI, S. F. (2019). *Ordenamiento y planificación territorial en Perú. Una aproximación crítica a los instrumentos de Zonificación Ecológica y Económica (ZEE)*, Tesis doctoral, Universitat de Barcelona, Barcelona, España.
- RESOLUCIÓN MINISTERIAL n.º 005-2011-DVMDERN/MINAM, Resolución Ministerial que declaró viable el proceso de Macro Zonificación Económico Ecológica – ZEE del Departamento de Cajamarca de la Dirección General de Ordenamiento Territorial del Ministerio del Ambiente, Ministerio del Ambiente (2011-11-04).
- RESOLUCIÓN MINISTERIAL n.º 026-2010-MINAM, Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial, Ministerio del Ambiente (2010-02-26).
- RESOLUCIÓN MINISTERIAL n.º 098-2016-MINAM, Lineamientos estratégicos y disposiciones complementarias para la conducción del proceso de ordenación territorial, Ministerio del Ambiente (2016).
- RESOLUCIÓN MINISTERIAL n.º 156-2021-PCM, Resolución Ministerial que Aprueba el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, Presidencia del Consejo de Ministros (2021-07-17).
- RODRÍGUEZ, C. / REYES, S. (2008). “Propuesta metodológica para la elaboración de un plan de ordenación territorial sustentable”, *Proyección* 4, 1-37.
- Secretaría Ejecutiva del Acuerdo Nacional, Acuerdo Nacional 2011-2019, [recuperado 6 de enero 2023]. Recuperado de <<https://acuerdonacional.pe/wp-content/uploads/2020/07/Libro-Acuerdo-Nacional-2011-2019.pdf>>.
- VERGARA, A. (1991), “Marco jurídico de la descentralización administrativa”, *Revista Chilena de Derecho*, 18/3, 411-449.
- ZEGARRA, D. (2018). “Ordenación del territorio: introducción a su estudio en el Derecho Administrativo peruano”. En PANDO VÍLCHEZ, J. et al., *El Derecho Administrativo como instrumento al servicio del ciudadano. Memorias del VIII Congreso de Derecho Administrativo*, Lima: Palestra, 377-406.
- ZEGARRA, D. (2019). “Hacia una redefinición del enfoque actual de la ordenación del territorio en el Perú”. En D. ZEGARRA, coord., *La proyección del Derecho Administrativo peruano. Estudios por el centenario de la Facultad de Derecho de la PUCP*, Lima: Palestra, 361-383.