

ORDENACIÓN DEL TERRITORIO  
Y PLANIFICACIÓN URBANA EN EL PERÚ  
Marco institucional y jurídico.  
Su alcance en poblaciones vulnerables



DIEGO ZEGARRA VALDIVIA

ORDENACIÓN DEL TERRITORIO  
Y PLANIFICACIÓN URBANA  
EN EL PERÚ

Marco institucional y jurídico.  
Su alcance en poblaciones vulnerables



343.9 <b>Z62</b>	Zegarra Valdivia, Diego Ordenación del territorio y planificación urbana en el Perú. Marco institucional y jurídico. Su alcance en poblaciones vulnerables / Diego Zegarra Valdivia; 1a ed. - Lima: Palestra Editores, Tirant lo Blanch; 2023. 368 p.; 14.5 X 20.5 cm. D.L. 2023-02386 ISBN: 978-612-325-323-3 1. Derecho urbanístico 2. Ordenación del territorio 3. Planificación urbana 4. Aspectos legales 5. Política gubernamental 6. Perú
---------------------	--

**ORDENACIÓN DEL TERRITORIO  
Y PLANIFICACIÓN URBANA EN EL PERÚ**  
Marco institucional y jurídico. Su alcance en poblaciones vulnerables

Diego Zegarra Valdivia  
*Primera edición, marzo 2023*

© 2023: DIEGO ZEGARRA VALDIVIA

© 2023: PALESTRA EDITORES S.A.C.  
Plaza de la Bandera 125 - Lima 21 - Perú  
Telf. (+511) 6378902 - 6378903  
palestra@palestraeditores.com / www.palestraeditores.com

© 2023: TIRANT LO BLANCH/ Artes Gráficas, 14 - 46010 - Valencia  
Telf.: 96/361 00 48 - 50 - Fax: 96/369 41 51  
Email: tlb@tirant.com - www.tirant.com  
Librería virtual: www.tirant.es

Impresión y encuadernación:  
Grández Gráficos S.R.L.  
Mz. E, Lt. 15 Urb. Santa Rosa - Los Olivos  
Marzo, 2023

Diagramación:  
GABRIELA ZABARBURÚ GAMARRA

CUIDADO DE ESTILO Y EDICIÓN:  
MANUEL RIVAS ECHARRI

HECHO EL DEPÓSITO LEGAL EN LA BIBLIOTECA NACIONAL DEL PERÚ N.º 2023-02386

ISBN: 978-612-325-323-3

Tiraje: 500 ejemplares

*Impreso en el Perú / Printed in Peru*

# CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	13
ACRÓNIMOS.....	19

## *Capítulo I*

### EL MARCO CONCEPTUAL DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DE LA PLANIFICACIÓN URBANA

1. Conceptualización de la ordenación del territorio .....	21
2. Conceptualización de la planificación urbana.....	59
3. Relación de la ordenación del territorio con la planificación urbana .....	78
4. Estado de la cuestión del desarrollo conceptual en el Perú de la ordenación del territorio y la planificación urbana .....	81

## *Capítulo II*

### MARCO INSTITUCIONAL DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y LA PLANIFICACIÓN URBANA EN EL PERÚ

1. Introducción: la organización político-administrativa del Estado peruano .....	85
2. La planificación urbana y su organización institucional.....	90
3. La ordenación del territorio en el Perú y su organización institucional .....	104

## CONTENIDO

### *Capítulo III* LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y LA PLANIFICACIÓN URBANA COMO POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL PERÚ

1. La adopción de políticas públicas: marco de referencia para su adopción..... 131
2. Clasificación de las políticas públicas ..... 135
3. Las políticas públicas sobre ordenación del territorio y planificación urbana en el Perú: adopción y evolución..... 136

### *Capítulo IV* MARCO NORMATIVO DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DE PLANIFICACIÓN URBANA EN EL PERÚ

1. El marco normativo de la ordenación del territorio en el Perú: su evolución en las últimas décadas..... 211
2. Marco normativo de la planificación urbana en el Perú: su evolución en las últimas décadas ..... 232
3. Principales aspectos característicos de la normativa sobre ordenación del territorio y planificación urbana..... 246

### *Capítulo V* LA VULNERABILIDAD COMO FACTOR QUE DEBE INCORPORARSE EN LAS FUNCIONES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y PLANIFICACIÓN URBANA EN EL MARCO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

1. La Agenda 2030 y el Objetivo de Desarrollo Sostenible 11: Ciudades Sostenibles..... 264

## CONTENIDO

2. La vulnerabilidad como factor por incorporarse en las funciones administrativas de ordenación del territorio y planificación urbana ..... 275
3. La participación ciudadana como elemento fundamental de la gobernanza y planificación urbana ..... 302
4. Los desafíos actuales frente al carácter vulnerable de los asentamientos de poblaciones..... 306

### *Capítulo VI*

#### LAS POBLACIONES VULNERABLES EN EL PERÚ: ANÁLISIS DEL AVANCE DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y LA PLANIFICACIÓN URBANA

1. Consideraciones generales referidas a la situación de vulnerabilidad física en las poblaciones urbanas en el Perú ..... 308
2. La vulnerabilidad física como factor esencial en la configuración de la política y marco normativo de la planificación urbana y ordenación del territorio en los espacios urbanos en el Perú ..... 316
3. Problemas generados ante la ausencia del factor de vulnerabilidad en la configuración de una política y marco normativo en materia de ordenación del territorio en el Perú ..... 322
4. Propuestas para mitigar el impacto de la vulnerabilidad en los espacios urbanos en el Perú ..... 326

BIBLIOGRAFÍA.....331

ÍNDICE .....357







Esta publicación fue sometida a revisión por pares externos internacionales (peer review) en modalidad doble-ciego, con la finalidad de garantizar la calidad de su contenido.

Este proceso estuvo a cargo del Centro de Investigación, Capacitación y Asesoría Jurídica (CICAJ) de la PUCP.



*A Virma, siempre.  
A Diego Alonso y Joaquín Eduardo,  
mi alegría de vivir.*



## INTRODUCCIÓN

**E**l presente trabajo tiene como objetivo emprender, desde el derecho administrativo, el estudio de la ordenación del territorio y la planificación urbana partiendo de sus bases conceptuales. La labor de estudio e investigación trazada, y cuyo resultado se muestra en las páginas de este libro, ha estado plenamente justificada porque desde esta área de conocimiento no se han producido en el Perú monografías cuyo contenido aborde la referida temática, no obstante su importancia en la actuación de la administración pública.

Con la única pretensión de aportar en el ámbito jurídico peruano al conocimiento de la ordenación del territorio y la planificación urbana, a través del proyecto de investigación “Ordenación territorial y desarrollo urbano: su alcance en poblaciones vulnerables” (ID-595), cuyo origen es el Concurso Anual de Proyectos (CAP) 2018 convocado por el Vicerrectorado de Investigación de la Pontificia Universidad Católica del Perú, hemos podido aproximarnos: a la compleja caracterización jurídica de una y otra función administrativa; a identificar y sistematizar las limitadas políticas en materia de ordenación del territorio —cuyo verdadero alcance ha sido limitado por el sesgo ambiental— y aquellas que han sido aprobadas en materia de planificación urbana por el Gobierno central; a revisar la estructura

y competencias de los órganos de la administración en sus tres niveles (central, regional y local) en las materias que son objeto de estudio; a caracterizar y sistematizar el marco normativo —incluidos proyectos normativos— sobre ordenación del territorio y planificación urbana; a revisar los principales aspectos que configuran la vulnerabilidad como factor trascendental por tomar en cuenta en ambas funciones administrativas; y, finalmente, a analizar el avance de la planificación urbana —entendida como parte de la ordenación del territorio— en la prevención, mitigación y solución de situaciones de vulnerabilidad de aquellas poblaciones que ocupan zonas de alto riesgo, como laderas de cerros, riberas y cauces de ríos.

De esta forma, en el primer capítulo, a partir de un breve recuento histórico de su génesis y de los modelos identificados, hemos buscado configurar un marco conceptual de la ordenación del territorio y de la planificación urbana que nos permita articular y desarrollar el presente estudio, caracterizado por la unidad en el análisis de los aspectos que comprende. La revisión del marco institucional, realizada en el capítulo segundo, tiene como objetivo identificar las funciones y los roles concretos que las entidades administrativas desarrollan en los distintos niveles de la organización. Ello nos ha permitido una aproximación a los aspectos que caracterizan el modelo de intervención estatal en materia de ordenación del territorio y planificación urbana. Articulado a esto último, en el capítulo tercero, se sitúa lo que consideramos ha sido la evolución y proyección actual de las políticas públicas en el Perú, contenido indispensable para identificar las líneas directrices del desarrollo normativo y la actuación administrativa en torno a la ordenación del territorio y la planificación urbana.

Por la propia naturaleza del estudio, la revisión del desarrollo y evolución normativa de la ordenación del territorio y de la planificación urbana realizada en el capítulo cuarto tiene un encuadre cuya referencia son los niveles de jerarquía normativa constitucional, legal y reglamentario. A través de dicha sistematización hemos conocido

el alcance, los principales postulados y las disposiciones referidas a dichas materias dentro de un espacio temporal situado en las tres últimas décadas.

Los principales aspectos de la vulnerabilidad, como un factor trascendental en la ordenación del territorio y la planificación urbana, son estudiados en el capítulo quinto. La vulnerabilidad es abordada en el marco de la Agenda 2030 y el triple enfoque de sostenibilidad, no solo desde las dimensiones tradicionales, sino desde un enfoque basado en los derechos humanos y en los nuevos desafíos a los que, en la actualidad, se enfrenta el proceso de urbanización a nivel mundial. El eje principal del capítulo sexto es el análisis del avance que, en el ámbito jurídico peruano, han tenido la ordenación del territorio y la planificación urbana como mecanismos de prevención, mitigación y resolución de las situaciones de vulnerabilidad física de aquellas poblaciones que, fuera de los tradicionales entornos urbanos, ocupan zonas de alto riesgo, como las laderas de cerros, riberas y cauces de ríos. Esto remarca la necesidad de entender la planificación urbana como parte de la ordenación del territorio.

Realizada esta panorámica de los temas tratados, así como de la justificación de su revisión y análisis, consideramos necesario realizar algunos apuntes sobre el proceso de investigación y lo que ha supuesto para quienes hemos sido parte de este proyecto. En la primera fase de desarrollo del proyecto, la recopilación bibliográfica fue una labor que comprendió los fondos bibliográficos de la Pontificia Universidad Católica del Perú, así como los existentes en las bibliotecas de la Universidad de Alicante y la Universidad Autónoma de Madrid, a los que fue posible acceder merced a las estancias de investigación realizadas en los años 2019 y 2020, respectivamente. Sobre la recopilación de las políticas públicas y de la normativa administrativa, el involucramiento de los asistentes de investigación y de un grupo de apoyo que es parte del Grupo de Investigación en Derecho Administrativo (GIDA) permitió identificar con detalle aquellos dispositivos legales y

reglamentarios que constituyen el marco normativo de referencia de la ordenación del territorio y la planificación urbana, así como acceder, vía solicitudes de acceso a la información pública, a documentos de política, proyectos normativos y su respectiva exposición de motivos.

Es necesario referir, también, que, como parte de la investigación, se realizaron reuniones académicas con reconocidos expertos en materia de ordenación del territorio y planificación urbana. En el caso del Perú, en el mes de junio de 2019, el equipo de investigación se reunió con Zaniel Novoa Goicochea, Profesor Principal de la sección de Geografía y Medio Ambiente en la facultad de Letras y Ciencias Humanas de la Pontificia Universidad Católica del Perú, cuyos trabajos sobre ordenación del territorio desde el ámbito de la geografía son de primera referencia a nivel nacional. En el mes de setiembre de 2019, tuvimos la visita académica del profesor Jorge Agudo González, Catedrático de derecho administrativo de la Universidad Autónoma de Madrid, quien compartió su experiencia académica en el estudio de la ordenación del territorio y la planificación urbana, en especial respecto de las zonas vulnerables.

Los acontecimientos derivados de la emergencia sanitaria por la COVID-19, con posterioridad al 15 de marzo de 2020, alteraron significativamente la planificación de nuestro trabajo de investigación. Así, hubo limitaciones tanto para sostener las reuniones del equipo de investigación como para las coordinaciones de los avances en la redacción y la obtención de información relevante para el trabajo, cuya fuente eran entidades del Gobierno central, los Gobiernos regionales o los Gobiernos locales. No podemos dejar de mencionar los problemas de salud que afectaron a todos y cada uno de los miembros del equipo de investigación ni tampoco la promulgación de la Ley de Desarrollo Urbano Sostenible en julio de 2021. Estas circunstancias nos llevaron a solicitar sucesivas prórrogas y a un replanteo en nuestra planificación, así como en la estructura y contenidos del trabajo, lo que pudo ser superado con el esfuerzo y la voluntad de quienes



formamos el equipo de investigación y por la firme determinación de cumplir con los objetivos trazados.

Dicho esto último, corresponde agradecer a quienes aportaron a este trabajo en todas las etapas de su desarrollo. En primer lugar, a quienes integraron el núcleo duro del equipo de investigación, como son la profesora Gabriela Ramírez Parco, con quien comparto la coautoría de los capítulos quinto y sexto antes reseñados y, los asistentes de investigación, Cinthya Delgado de la Flor Dondero y Gianpierre Valverde Encarnación, cuya colaboración fue indispensable en el proceso de elaboración y desarrollo de los otros capítulos que integran el presente trabajo. Corresponde también mencionar, en segundo lugar, la labor realizada por los miembros del Grupo de Investigación en Derecho Administrativo que colaboraron en el acopio y fichado de fuentes bibliográficas, documentarias y normativas: Kerly Solari, Angela Casafranca, Mayra Ramón, Favio Montenegro, Carlos Zúñiga, Merly Inga y Christian Hernández.

De la misma forma, nuestro agradecimiento se extiende a los profesores: Zaniel Novoa, por vincularnos desde la Geografía a la ordenación del territorio; al Profesor Juan José Díez Sanchez, por su generosa acogida durante la estancia de investigación en la Universidad de Alicante; así como a los Profesores Jorge Agudo y Mónica Domínguez, quienes respaldaron el desarrollo de la estancia realizada en la Universidad Autónoma de Madrid. Junto a estas menciones, nuestro reconocimiento va también al equipo de la Dirección de Fomento de la Investigación del Vicerrectorado de Investigación de la Pontificia Universidad Católica del Perú por el soporte económico al proyecto de investigación, y el seguimiento y orientación realizados para su culminación.

El producto final, con sus limitaciones, supera los artículos académicos publicados en el marco del desarrollo del proyecto de investigación desde el año 2018. No obstante, no deja de ser un primer paso para sentar las bases del estudio de temáticas a las que el

derecho administrativo peruano tiene que dedicar su atención por lo que la ordenación del territorio y la planificación urbana representan para la garantía de la calidad de vida y el desarrollo de la población.